

# Landbruket, fisket og WTO.

*Analyse av landbruks- og fiskerisektoren og de forskjellige forhandlingsposisjonene i WTO.*

**Espen Brandlistuen.**



Hovedoppgave i statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Institutt for Statsvitenskap

Januar 2005.

# Innhold

<b>1. Innledning .....</b>	<b>5</b>
1.1 Presentasjon .....	5
1.2. Problemstilling.....	6
1.3 Struktur.....	7
<b>2. Teoretisk ramme og metode.....</b>	<b>9</b>
2.1 Innledning.....	9
2.2 Tradisjoner og ulike teoretiske retninger.....	10
2.2.1 Demokratisk korporatisme.....	12
2.2.2 Gourevitch sin modell, endring i kriseperioder.....	14
2.2.3 Hveems samspillsmodell.....	17
2.3 Metode.....	19
2.4 Oppsummering, bruk av teori.....	22
<b>3. Landbruket.....</b>	<b>26</b>
3.1 Innledning.....	26
3.2 Nasjonal ramme.....	26
3.2.1 Maktposisjon i det norske politiske system.....	26
3.2.2 Beslutningsprosedyre. Segmentering?.....	34
3.3 Internasjonal ramme.....	37
3.3.1 Dominant aktørs strategi.....	37
3.3.2 Internasjonal maktstruktur.....	40
3.3.3 Rådende markedsorganisasjon. WTO og landbruket.....	41
3.3.3.1 WTO-avtalens forpliktelser.....	41
3.4 Oppsummering.....	46

---

<b>4. Fiskerisektoren.....</b>	<b>47</b>
4.1 Innledning.....	47
4.2 Nasjonal ramme.....	47
4.2.1 Sektorens maktposisjon.....	47
4.2.2 Regulering gjennom beskyttelse.....	48
4.2.3 Regulering gjennom konkurranse.....	51
4.2.4 Korporative kanal, interesseorganisasjoner og Hovedavtalen.....	52
4.2.5 Beslutningsprosedyre. Samstemmighet og segmentering?.....	57
4.3 Internasjonal ramme.....	59
4.3.1 Internasjonale maktforhold.....	59
4.3.2 Markedsposisjon for norsk sektor, internasjonal markedssituasjon.....	60
4.3.2.1 Norge og EU.....	62
4.3.2.2 Norge og WTO.....	64
4.4 Avsluttende bemerkninger. Samspillet mellom indre og ytre krefter.....	67
<b>5. Forhandlingsposisjoner.....</b>	<b>68</b>
5.1 Innledning.....	68
5.2 Landbrukssektoren: målsetting og argumentasjon.....	68
5.3 Utviklingen av landbruket i WTO.....	72
5.4 Ulike posisjoner og alliansebygging.....	75
5.5 Implikasjonene for Norge.....	81
5.6 Fiskerisektoren: argumenter og målsetting.....	83
5.7 Diskusjon omkring den norske strategien.....	87
5.8 Avsluttende kommentarer.....	96
<b>6. Avslutning.....</b>	<b>97</b>
<b>Litteratur.....</b>	<b>105</b>

**Forord.**

Statsvitenskap har vært et fag som har gitt meg store faglige utfordringer og en meget givende studieperiode. Takk til alle medstudenter på hovedfag som har gjort tilværelsen på Blindern lærerik og morsom.

En spesiell takk til min veileder Helge Hveem for konstruktiv kritikk og gode innspill.

# 1. Innledning.

## 1.1 Presentasjon.

De siste årene har det vært omfattende oppmerksomhet i norske medier knyttet til utviklingen i Verdens Handelsorganisasjon(WTO). Mye fokus har vært rettet mot økonomisk globalisering, kanskje mest sentrert mot såkalte antiglobalister. Ett annet fokus har vært utviklingen mot en ny omfattende handelsavtale i WTO, hvor Ministerkonferansene i Seattle i 1999, Doha 2001 i og Cancun høsten 2003 har blitt behørig omtalt. I det norske mediebildet har fokuset spesielt vært rettet mot landbrukssektoren og WTOs innvirkning på norsk landbrukspolitikk. Dette har kanskje medført at den generelle utviklingen innen WTO, med stadig flere medlemsland og stadig økt innflytelse for de fattigste landene, har kommet noe i bakgrunnen.

Verdens handelsorganisasjon(WTO) ble etablert 1. januar 1995 gjennom WTO-avtalen. WTO er en mer omfattende etterfølger av Generalavtalen om tolltariffer og handel(GATT), som ble opprettet i 1947 av 23 land, deriblant Norge. WTO-avtalen er en kulminasjon av den åttende forhandlingsrunden innenfor GATT. Mens de syv første forhandlingsrundene i realiteten dreide seg om handel med industrivarer, åpnet Uruguay-runden for forhandlinger på andre områder, som handel med tjenester, landbruksvarer og handelsrelaterte aspekter ved immaterielle rettigheter og investeringer( Langhelle 2001:6). Norge har i stor grad støttet et liberalt handelsregime. Dette kan skyldes at Norge er et lite land med en utadrettet økonomi. Norske produsenter har innenfor en rekke bransjer vært avhengige av adgangen til utenlandske markeder, og et internasjonalt handelsregime med liten grad av handelshindringer har vært fordelaktig for norsk industri. Det norske tollnivået har generelt vært lavt for de fleste industrivarer. En grunn til dette kan være at Norge i liten grad har hatt produksjon av varer som det har vært mest kontroverser knyttet til i forhandlingsspørsmål, som biler, stål og andre industriprodukter(Tenold og Norvik 1998:70).

Dette gjør at landbrukssektoren på mange måter blir ett unntak fra regelen om Norge som frihandelsforkjemper. I løpet av mine statsvitenskaplige studier har denne spesielle posisjonen landbrukssektoren tradisjonelt har hatt i norsk politikk interessert og fascinert

meg. Samtidig har jeg blitt mer og mer opptatt av utviklingen i en annen råvarebasert sektor, nemlig fiskerisektoren. Forskjellen mellom den hjemmemarkedsorienterte landbrukssektoren og den konkurransedyktige og eksportorienterte fiskerisektoren, gjorde at jeg ønsket å gå dypere inni sektorene for å forstå forskjellene i utformingen av landbruks- og fiskeripolitikken, og i tillegg se på hvordan disse forskjellene arter seg i forhandlingssituasjonen i WTO.

## **1.2 Problemstilling.**

Landbruks- og fiskerisektoren er forbundet med sprikende interesser i WTO-sammenheng. Norge har defensive interesser knyttet til landbruket, samtidig som norske myndigheter har offensive interesser i fiskerisektoren. Dette innebærer at norske myndigheter har ulike hensyn og interesser å forsvare i WTO. Norge ønsker videre liberalisering av handel med industrivarer, som inkluderer fisk, samtidig som norske myndigheter har posisjonert seg mot en sterkere liberalisering av landbrukssektoren. Dette innebærer at norske myndigheter ikke opptrer som en enhetlig aktør, med enhetlige interesser, i WTO-forhandlingene. Ønskemålet med oppgaven er å belyse hvilke faktorer som har dannet basisen for utviklingen i de utvalgte sektorene, og som igjen er grunnlaget for de ulike ståstedene i WTO.

Min hovedproblemstilling vil være å se på hva som forklarer forskjellene mellom den eksportrettede fiskerisektoren og det beskyttede landbruket. Mer presist ønsker jeg å se på nasjonale og internasjonale faktorer som i et samspill har dannet grunnlaget for utformingen av landbruks- og fiskerisektoren, som igjen er utgangspunktet for de forskjellige posisjonene i WTO. I tillegg vil oppgaven legge et fokus på argumentasjonen og forhandlingsposisjonene som Norge fører innenfor de utvalgte sektorene i WTO. Spørsmålet er hvilke målsettinger og interesser som norske myndigheter forfølger i landbruks- og fiskeriforhandlingene i WTO, og hvilke forhandlingsposisjoner norske myndigheter fører for å få ønsket resultat.

Når det gjelder landbruk, ønsker jeg å se på hvilke nasjonale og internasjonale faktorer som i et samspill har dannet grunnlaget for utformingen av norsk landbrukspolitikk etter

andre verdenskrig. Utgangspunktet er at sektoren til dels har vært skjermet, hvor premisser fra andre sektorer og internasjonale forhold har hatt begrenset betydning. Jeg ønsker å se hva som har vært avgjørende for dette. I hvilken grad er det dette på grunn av et internasjonalt klima som har akseptert regulering og skjerming, kontra de nasjonale forholdenes betydning? Jeg ønsker å forfølge dette, og se i hvilken grad en eventuell endring av de nasjonale og internasjonale påvirkningsfaktorene har hatt innvirkning på utformingen av norsk landbrukspolitik.

Jeg ønsker også for fiskerisektoren å se på nasjonale og internasjonale faktorer som i et samspill har dannet grunnlaget for utformingen av denne sektoren. Hypotesen er at også fiskerisektoren har vært gjenstand for omfattende reguleringer etter andre verdenskrig, men at sektoren har vært mer internasjonalt rettet. Samtidig som fiskerisektoren har vært gjenstand for deregulering og liberalisering. Spørsmålet jeg ønsker å belyse er hvilke faktorer som peker mot liberalisering og deregulering. Er det bare eksportthensynene, eller også andre faktorer? Kan det være skifte av politisk ideologi, hvor aksept for regulering og støtte av sektoren har endret seg?

Når det gjelder den norske forhandlingsstrategien, ønsker jeg å belyse hvilke målsettinger Norge forfølger innen WTO for de utvalgte sektorene. Under dette ligger det også et fokus på hvilke allianser Norge søker å inngå for å nå disse målsettingene. Det vil være veldig interessant å se i hvilken grad sektorene landbruk og fisk har blitt holdt atskilt i forhandlingsprosessen innen WTO. Spørsmålet er hvor enhetlig den norske politikken har vært, og om det er, eller er sannsynlig, med en endring av strategi på basis av nasjonale forhold og/eller andre aktører.

### **1.3 Struktur.**

I kapittel 2 går jeg nærmere inn på det teoretiske rammeverket som vil bli benyttet for å belyse landbruks- og fiskerisektoren. I tillegg vil jeg i dette kapittelet gjøre rede for metodebruk i oppgaven, i forhold til kilder, validitet og reliabilitet. Kapittel 3 omhandler landbrukssektoren, hvor jeg ser på nasjonale og internasjonale faktorer som kan belyse utformingen av landbrukspolitikken. Kapittel 4 tar for seg nasjonale og internasjonale

forklaringsfaktorer som vil gi en oversikt over sentrale elementer som er viktige for å forstå gjennomføringen av fiskeripolitikken. I kapittel 5 rettes blikket mot WTO, hvor jeg belyser hvilke argumenter, målsettinger og forhandlingsposisjoner norske myndigheter inntar innenfor WTO. Kapittel 6 er et avslutningskapittel, hvor jeg ønsker å knytte funnene opp mot det teoretiske rammeverket, samtidig som prosessen i WTO, knyttet til Norge og de utvalgte sektorene, blir omtalt.

## **2. Teoretisk ramme og metode.**

### **2.1 Innledning**



---

Hovedproblemstillingen for oppgaven er altså å se på nasjonale og internasjonale faktorer som kan være med på å bidra til å forklare forskjellene i utformingen av norsk landbruks- og fiskeripolitikk. Forklaringsfaktorene, eller de uavhengige variablene, kan være mange. Forklaringsfaktorer som man lett kan gå seg vill i, og ende opp med mange løse tråder. Dette innebærer at det vil være hensiktsmessig å benytte seg av et teoretisk rammeverktøy, et rammeverktøy som kan gi et mer systematisk og strukturert bilde av virkeligheten.

Valg av teori vil ofte være en vanskelig prosess, hvor redselen for å utelate relevante og viktige teorier kan være stor. Det blir derfor viktig å finne en teori, eller flere teorier, som best mulig kan fange opp sentrale elementer som kan belyse problemstillingen på en god måte. Bruk av teori vil være viktig for å bringe orden i virkelighetens kaotiske verden (Andersen 1990:94). Ved bruk av teori ønsker jeg å belyse at enkelte faktorer er viktigere enn andre i beskrivelsen av virkeligheten. I erkjennelsen av min egen utilstrekkelighet, vil gode teorier være en rettesnor og veiledning i det analytiske arbeidet. Man må gjøre et utvalg og finne faktorer som man vil fokusere på for å kunne komme opp med gode forklaringer. Å tro at man kan gå fram i det analytiske arbeidet uten bruk av teori vil være en uvitenskapelig måte å arbeide på. For å bruke Waltz(1979:17) sin terminologi, vil et analytisk arbeid uten å skjelve til teori være som å skyte med pistol i en generell retning mot et usynlig mål. Ikke bare vil mye ammunisjon bli brukt før målet blir truffet, men hvis man treffer vil ingen oppdage det.

Bruken av teori kan også utvides ved å bruke flere sett av teorier. En måte å gjøre det på er å sette ulike teorier opp mot hverandre og se hvilken teori som forklarer mest. En annen måte er å bruke ulike teorier for å supplere hverandre. Ulike teorier vil ofte ha ulike tilnærminger og fokusere på ulike aspekter. Ved å bruke forskjellige teorier kan det være lettere å foreta en dypere og bredere analyse av det man ønsker å undersøke. Bruk av forskjellige teorier blir som å bruke ulike briller, som fokuserer på forskjellige deler av empirien (Andersen 1990:96). Ved valget om å bruke en eller flere teorier vil selvsagt den økonomiske siden spille inn. Flere teorier innebærer mer innsamling av data og mer arbeid. Ofte har man begrenset med tid og ressurser, som kan gjøre at bruk av flere teorier kan være uaktuelt.

En skal huske på at ingen kan få fram alle relevante empiriske funn, selv ved bruk av flere konkurrerende eller supplerende teorier. Erkjennelsen av at det bare er en del av virkeligheten man vil klare å undersøke, kan være viktig. At den hele og fulle sannhet skal åpenbare seg er en illusjon som det kan være lurt å legge vekk med en gang. Dette innebærer selvsagt ikke at en ikke skal tilstrebe seg å gå så dypt og bredt som overhodet mulig, og prøve å belyse de mest relevante faktorene ved det man undersøker. Nettopp derfor vil det være viktig å benytte seg av en teori eller flere teorier som er mest hensiktsmessig i forhold til problemstilling og hypoteser for oppgaven.

Videre strategi for kapittelet er å se på sentrale teoretiske tradisjoner innen studiet av internasjonal politikk, politiske prosesser og utenriksøkonomisk politikk. Spesielt vil fokuset rettes mot Peter Katzensteins teori om demokratisk korporatisme, Peter Gourevitch sin studie av kriseperioder som grunnlag for utenriksøkonomisk endring, og Helge Hveems samspillmodell og sektorstudie. Til sist en redegjørelse for hvilken tilnærming jeg ville benytte meg av i analysen av norsk landbruks- og fiskeripolitikk.

## **2.2 Tradisjoner og ulike teoretiske retninger.**

I studiet av politiske prosesser og utenriksøkonomisk politikk har fokuset vært rettet mot ulike aspekter. Spørsmålet om hva og hvem som avgjør politikken er et viktig og vanskelig spørsmål å svare på. Teoretisk har dette ofte vært behandlet på to ulike måter, eller fra to ulike vinkler. Den ene tradisjonen legger vekt på det internasjonale systemet, mens den andre retningen fokuserer på det nasjonale systemet.

Kenneth Waltz(1979) tar for seg denne problemstillingen i det klassiske bidraget ”Theory of International Politics”. Skillet i synet på hva som bestemmer utformingen av internasjonal politikk blir her referert til som skillet mellom reduksjonister og systemorienterte teoretikere.

Reduksjonistene fokuserer på det nasjonale eller individuelle nivå. Målet er å forstå internasjonal politikk ved å studere nasjonale byråkrater og politiske institusjoner. Reduksjonistiske teorier forklarer utformingen av internasjonal politikk ved å se på noen få elementer og kombinasjoner av elementer på det nasjonale eller subnasjonale

nivå(Waltz1979:60). Interne krefter produserer utformingen av internasjonal politikk. Fokuset er på statsstrukturen og nasjonale ledere, eliten og byråkratiet. Det internasjonale system, hvis det eksisterer, er mer et resultat av aktørene på det nasjonale nivå.

Systemorienterte teorier innen internasjonal politikk er opptatt av krefter på det internasjonale nivå og ikke på det nasjonale. Systemteorier fokuserer ofte på de største statene og deres innflytelse over det internasjonale systemet. Et system av stater hvor det er hegemonene som setter dagsorden. Skjebnen til statene innen det internasjonale systemet er i mye større grad påvirket av handlingene og samarbeidet blant de største statene enn de små statene, ifølge dette synet. Deler av forklaringen på politikktutformingen ligger i strukturen i det internasjonale system(Waltz 1979:73). Strukturer som former stater ved sosialisering og konkurranse. Dette er med på å skape en rangordning i det internasjonale systemet.

Disse teoriene om internasjonal politikk dreier seg i stor grad om sikkerhetspolitikk. I så måte vil teoriene ikke være så fruktbare for å kunne benyttes i min oppgave som vil fokusere på politiske prosesser og utenriksøkonomisk politikk. Likevel, dette skillet mellom nasjonale og internasjonale forhold kan være viktig å ta med seg videre. Det vil være et viktig utgangspunkt for teorier jeg vil fokusere på senere.

En annen måte å se på skillet mellom nasjonale og internasjonale systemvariable er å se på skillet som en ”innenfra-ut tilnærming” og ”utenfra-inn tilnærming”(Hveem 1994:36). Innenfor ”innenfra-ut tilnærmingen” vil fokuset ligge på interne politiske strukturer, spesielt vil hjemlige interessegruppers krav eller hensyn gå foran internasjonale krav. En tilnærming som legger vekt på ”det nasjonale politiske systems primat i den utenriksøkonomiske politikken”(Hveem 1994:36). I et ”utenfra-inn” perspektiv er fokuset rettet mot andre staters krav, internasjonale regimer og internasjonale omgivelser. Her vil hensynet overfor krav fra hegemoner som USA, EU eller WTO ha større innflytelse over politikktutformingen enn nasjonale aktører.

Ulike teoretiske retninger vil legge forskjellig fokus avhengig av hvilken tilnærming man fester mest lit til. Ved et fokus på nasjonale faktorer har ulike teoretikere vært opptatt av ulike aspekter. Noen vil spesielt fokusere på interesseorganisasjoner og deres samarbeid med statlige myndigheter, altså den korporative kanal. Andre vil i større grad fokusere på

politiske institusjoner og oppbyggingen av statsstrukturen (blant annet byråkrati og det parlamentariske system) for å forklare utfallet av politiske prosesser. Kort fortalt betyr dette at politisk-institusjonelle forhold ofte blir vektlagt innenfor den nasjonale tilnærmingen. Spørsmålet man må stille seg innenfor begge perspektivene er i hvilken grad små stater som Norge har handlingsrom. I hvilken grad kan Norge utøve en selvstendig politikk basert på nasjonale hensyn, kontra innskrenkningene en stadig mer globalisert verden setter. Det kan være slik at Norge som et lite land har mindre muligheter til å styre utformingen av sin egen politikk. Norge med sterk utadrettet handel er i en situasjon hvor internasjonale endringer vil påvirke vår politikkutforming. Spørsmålet er hvor sårbare vi er. Sårbarhet i betydning av at et land blir påført kostnader det ikke kan unngå som følge av internasjonal endring eller utlandets handlinger. Et ”utenfra-inn” fokus vil ofte legge vekt på at små åpne land ensidig må tilpasse seg de internasjonale endringene, altså at små land er mer sårbare i det internasjonale systemet.

### **2.2.1 Demokratisk korporatisme.**

Små stater er fokuset for Peter Katzenstein (1985) i hans bok ”Small States in World Markets”. Østerrike, Nederland, Belgia, Sveits, Norge, Sverige og Danmark er gjenstand for analyse, hvor fokuset er hvordan små stater responderer på økonomisk forandring. Ett trekk ved de utvalgte landene er at de på grunnlag av begrenset hjemmemarked er avhengige av eksport, samtidig som de importerer en hel rekke produkter, som større land produserer innenlands. Dette gir en åpen økonomi, hvor påvirkningen fra den internasjonale økonomien og økonomiske svingninger påvirker priser og lønninger. Disse små landene har vært preget av handelsunderskudd, noe som har gjort tjenestesektoren desto viktigere.

Katzenstein (1985:84) mener å finne to typer økonomier i de små landene. En åpen, eksportrettet og konkurransedyktig. En annen som er nasjonalt basert hvor beskyttelse og proteksjonisme er fremtredende.

Kjernepunktet til Katzenstein er hans begrep om demokratisk korporatisme, som er et fremtredende trekk ved de små statene kontra store land. Grunnlaget for dette er nettopp at åpenheten og eksportavhengigheten fører til et behov for kompensasjon og korporative løsninger. Dette innebærer at nasjonale ordninger kompenserer for internasjonale forhold, forhold som påvirker grunnet eksport og liberalt handelsregime. Offentlig sektor er viktig i kompensasjonsøkonomien. Det sentrale er at økte offentlige utgifter har kommet uavhengig av regjeringers politiske farge. De små statene har sett en økning i offentlig økonomi som i stor grad skyldes overføringer hvor velferdstilbudene, og spesielt pensjonene, er et nøkkelelement. Katzenstein(1985) konkluderer med at alle de små landene har hatt en politikk som har kompensert for ustabilitet i investeringer og sysselsetting. Viktig her er lønns-og prisøkningstreksjonene, og ikke minst de sentraliserte forhandlingene, et særtrekk for de små landene. Denne kompensasjonsøkonomien har latt seg gjennomføre ved utstrakt bruk av korporative løsninger. Korporative løsninger og samarbeid på tvers av interesser har sprunget fram basert på en nasjonal konsensus omkring viktigheten av samarbeid basert på historiske hendelser.

Den demokratiske korporatismen er spesielt kjennetegnet ved tre faktorer(Katzenstein1985:87-92): for det første en ideologi basert på sosialt partnerskap etter andre verdenskrig på tvers av interesser og klasser. Et partnerskap som også viser seg på det politiske plan med et utstrakt samarbeid mellom partiene. For det andre er det sentraliserte og konsentrerte interessegrupper. Dette er såkalte ”peak-organisations”, som favner bredt. Dette innebærer relativt få, men store interesseorganisasjoner som gir sterkest utslag i tradisjonen med sentraliserte lønnsforhandlinger. For det tredje en frivillig koordinering av konflikter, hvor arbeidsgivere og arbeidstakere, statlig byråkrati og politiske partier møtes. Dette innebærer at det skapes et nettverk hvor interesser treffes, og forhandlinger og løsninger utarbeides. Dette gir utstrakt innflytelse til ulike interessegrupper og stor grad av forutsigbarhet. Katzenstein (1985:94) mener denne type korporative arrangementer er distinkte for de små statene og ikke et trekk ved store stater. USA med mer desentralisert struktur på interesseorganiseringen, og Storbritannia med svake fagforeninger, er eksempler som blir brukt for å belyse dette.

Det har vært rettet kritikk mot Katzensteins teori om demokratisk korporatisme. En innvending kan selvsagt være hans fokus på det nasjonale og de politisk-institusjonelle forholdene som det viktigste i forståelsen av politikkutforming. En annen innvending har vært Katzensteins oppfatning av de internasjonale påvirkningene (Hveem 1994:34). Innvendingen går på at det internasjonale presset, eller de eksogene variablene, ligger der som en kontinuerlig prosess. Dette innebærer at åpenheten og påvirkningen fra de ytre forhold ligger der som noe konstant som ikke endrer seg.

Selv med disse innvendingene er Katzenstein og hans teori fruktbar i forhold til min oppgave. Fokuset han retter mot de politisk-institusjonelle forhold på det nasjonale plan er interessante i forståelsen av hvilke nasjonale faktorer som spiller inn i utforming av landbruks- og fiskeripolitikk.

### **2.2.2 Gourevitch sin modell, endring i kriseperioder.**

Peter Gourevitch (1986) har en litt annen tilnærming enn Katzenstein. I boka "Politics in Hard Times" ser Gourevitch på hvordan de utvalgte landene Sverige, Tyskland, Storbritannia, USA og Frankrike håndterer sin politikk i kriseperioder. Kriseperiodene Gourevitch konsentrerer seg om er krisen 1873-96, krisen 1929-49 og krisen i 1970 og 80-årene. Han gjør en historisk sammenlignende analyse av hvordan de utvalgte landene reagerer på kriseperioder og tilpasser sin politikk på grunnlag av disse kriseperiodene. Grunnlaget for å studere politikkutforming i kriseperioder i stedet for stabile perioder, er dynamikken, og åpningen for endringer, som kriseperioder skaper. Gourevitch er interessert i se på når og hvordan endringer i policy-utfall blir gjort. I utforming av økonomisk politikk opererer Gourevitch (1986:37) med fem mulige alternativer: Liberalisme, sosialisme og planpolitikk, proteksjonisme, etterspørselstimulering og merkantilisme. For å forklare hvilken økonomisk politikk som blir valgt blir mye fokus rettet mot politisk –institusjonelle forhold på det nasjonale nivå. Gourevitch opererer med spesielt fem mulige forklaringsfaktorer på hvilken politikk som blir valgt innenfor de utvalgte landene. Forklaringene på hvilken politisk løsning som blir valgt ligger i politiske, institusjonelle og ressursmessige hensyn hos ulike sosiale grupper. Med dette legger han et fokus på at det ikke bare er rene rasjonelle, økonomiske forhold som påvirker politikken, men også politisk-institusjonelle forhold.

---

*Produksjonsprofilforklaringen:* Denne forklaringen legger vekt på preferansene til sosiale aktører avhengig av deres internasjonale og nasjonale ståsted. Samfunnet kan deles inn på to ulike måter(Gourevitch 1986:56). Først en oppdeling i industri, jordbruk og arbeidere. Videre en oppdeling innen hver av disse brede kategoriene, mellom sektorer eller bransjer for de to første, og type arbeid innen den siste kategorien. Innen disse kategoriene vil det være forskjellige hensyn og interesser som vil komme til uttrykk. Innen industrikategorien vil det være forskjeller avhengig av hvor internasjonalt konkurransedyktige forskjellige bedrifter eller bransjer er. Bedrifter eller bransjer som er konkurransedyktige vil sannsynligvis støtte en politikk basert på frihandel, mens bedrifter eller bransjer som ikke er spesielt konkurransedyktige sannsynligvis vil støtte proteksjonisme eller bruk av subsidieordninger. Det interessante er å se på de politiske preferansene og politiske alliansene mellom disse kategoriene og innen kategoriene(Gourevitch 1986:58). For å forklare politikkutformingene må viktige deler av produksjonsprofilen studeres; sosiale aktørers situasjon i den internasjonale økonomien, de sosiale aktørenes politiske preferanser, allianser eller konflikter med andre samfunnsgrupper, og koalisjonene som dannes.

*Mellomliggende organisasjonsforklaringen:* Dette er en forklaring som legger vekt på at det mellom politikere og sosiale grupper ligger et stort nettverk av organisasjoner som representerer sosiale aktører, og som har til hensikt å knytte sammen myndigheter og samfunnet(Gourevitch 1986:60). Først og fremst er det politiske partier og interesseorganisasjoner som er formidlere av denne kontakten. Ved siden av denne kontakten mellom partiene og interesseorganisasjoner, er graden av sentralisering eller desentralisering av policy-nettverk, de korporative strukturene, og den interne organiseringen til partiene og interessegrupper, viktige i forståelsen av politikkutforming.

*Statsstrukturforklaringen:* Denne tilnærmingen legger vekt på hvordan strukturen til stater, lover og regler har en substansiell effekt på politikkutformingene. Under dette ligger det et fokus på statlige institusjoner, byråkrati, lovgivende myndighet og valgsystem. Stater er forskjellige i statsstrukturene, hvor likheter og ulikheter stammer fra likheter og forskjeller innen de statlige institusjonene(Gourevitch 1986:61). Drivkraften i denne typen av forklaringer ligger i effektene av statsoppbyggingen og de formelle regler og prosedyrers påvirkning på utfallet av dragkampen mellom de sosiale

aktørene, interessegruppene og de politiske partiene. Tanken er at hvis samfunnet og organisasjonene holdes konstant, vil forskjellige institusjoner, regler og lover gi forskjellig utfall (Gourevitch 1986:61).

*Økonomisk-ideologi-forklaringen:* Denne tilnærmingen legger vekt på hvordan forskjellige oppfatninger, tradisjoner og historie legger føringer på oppfattelsen av hvordan økonomisk politikk skal føres. Land har forskjellige tradisjoner av økonomisk analyse, noen har tradisjon med aktiv statlig intervensjon for å oppnå økonomisk vekst, mens andre land har en sterkere tradisjon med laissez-faire og lite statlig inngripen.

*Internasjonal-system forklaringen.* Denne typen av forklaringer rommer to tradisjoner ifølge Gourevitch(1986:63). Den ene tradisjonen ser på den internasjonale økonomien og markedskreftene, mens den andre tradisjonen fokuserer på det internasjonale sikkerhetssystemet. Begge disse tradisjonene ser på det internasjonale system som nærmest totalt innskrenkende, som gir lite rom for aktørene innen systemet til å utvikle en selvstendig politikk. Det er ikke tvil om at Gourevitch selv tar avstand fra disse premissene. Hans ståsted er at stater innen det internasjonale systemet har muligheter til å påvirke sin egen skjebne. For å forstå politikken som blir valgt er det viktig å rette søkelyset mot nasjonal politikk, ved å se på fordelingen av makt innen landene og faktorene som påvirker maktforholdene. Disse forholdene er sosiale aktører, mellomliggende organisasjoner, statsstrukturen og økonomisk ideologi( Gourevitch 1986:65). I sin analyse velger Gourevitch å trekke den internasjonale økonomiske påvirkningen inn under produksjonsprofilforklaringen. Dette innebærer at det i praksis er sikkerhetspolitikken som blir stående igjen i internasjonal-system forklaringen.

### **2.2.3 Hveems samspillmodell.**

Todelingen mellom indre og ytre faktorer kan være fruktbar i den forstand at den kan fungere som et godt rammeverktøy og et godt hjelpemiddel i forståelsen av hvilke faktorer som er viktigst i politikkutforming. Likevel kan det også hevdes at denne todelingen har sine mangler. Noe av kritikken som har blitt rettet mot denne todelingen er at perspektivene legger for mye vekt på enten nasjonale eller internasjonale faktorer. Selv



om målet blant mange teoretikere har vært å belyse både de nasjonale og de internasjonale faktorene kan det hevdes at dette ikke alltid har vært like vellykket. Jeg har allerede vært inne på kritikken rettet mot Katzenstein, hvor den ytre påvirkningen kan oppfattes som noe konstant og noe som blir tatt for gitt. Gourevitch klarer i større grad å fange opp at de internasjonale påvirkningene vil være forskjellig fra periode til periode, belyst ved å se på ulike kriseperioder. Ett trekk ved mange teorier, også hos Katzenstein og Gourevitch, er at de er makrostudier. Dette innebærer at det ofte er den helhetlige utenriksøkonomiske politikken som er gjenstand for analyse. Dette innebærer at det er nasjonalstaten som er rammen, en enhetlig sådan

Oppfatningen blant flere teoretikere er at det er behov for å overskride skillet mellom indre og ytre faktorer, og det har blitt påpekt nødvendigheten av å forene de to perspektivene, hvor samspillet mellom indre og ytre krefter blir vektlagt. Hveem (1994) støtter denne retningen og opererer med en analyse som sterkt vektlegger samspillet mellom nasjonale og internasjonale forhold. Målet er å vise at forskjellige nasjonale og internasjonale variabler påvirker utformingen av politikk innenfor forskjellige sektorer, og at denne påvirkningen vil være ulik fra sektor til sektor. Nasjonalstaten som ramme blir opprettholdt, men nasjonalstaten er kompleks og ikke en enhetlig aktør(Hveem1994:41). Antagelsen er at det vil være fruktbart å se på politikktutformingen innenfor ulike sektorer, og ikke basere seg på en enhetlig makromodell. Denne tilnærmingen baserer seg på at aktørene innenfor et fokus på sektorplan så vel som nasjonalt vil være offentlige institusjoner og interesseorganisasjoner. Iblant kan utenlandske aktører være avgjørende. En grunn til å forvente forskjeller mellom sektorene er at styrkeforholdet mellom disse aktørkategoriene er forskjellige fra en sektor til en annen(Hveem 1994:44).

Hveem bygger sin samspillteori på grunnlag av Katzenstein og Gourevitch sine bidrag, men utdyper og problematiserer disse vesentlig. Gourevitch opererte med fem ulike markedstyper: liberalisme, sosialisme og planpolitikk, proteksjonisme, etterspørselsstimulering og merkantilisme. Hveem(1994:40-41) opererer med fire markedstyper. Ytterpunktene er Frikonkurransen, som tilsvarer liberalisme hos Gourevitch, og Isolering, som tilsvarer proteksjonisme hos Gourevitch. De to andre typene for markedsorganisering er Kontrakt, som innebærer langsiktige avtaler om kjøp

og salg og prisfastsettelse, og Internalisering, som omhandler interne overføringer i transnasjonale selskaper organisert ved direkteinvesteringer i utlandet. Hensikten er å sikre viktige markedsandeler eller viktige innsatsfaktorer. Et viktig poeng, og som har stor relevans for min oppgave er antagelsen om at en aktør enten vil forfølge frihandel eller beskyttelse er urealistisk. Det mest realistiske er i større grad en kombinasjon av disse organisasjonsformene, og ofte bruk av mellomformene Kontrakt og Internalisering.

Hveem opererer med sju forklaringsfaktorer, som til dels overlapper Gourevitchs fem faktorer og utfyller disse. Disse forklaringsaktorene skal belyse hvilke relevante aspekter som er viktige å fokusere på for å forstå hvordan ulike sektorer håndterer internasjonale endringer. Denne tilnærmingen bryter til dels med Katzensteins teori om demokratisk korporatisme, som belyser en enhetlig nasjonal prosess, hvor korporative løsninger skaper konsensus. Forklaringsfaktorene på hvordan norske beslutningstakere løser utfordringer og problemer baserer seg på ulike nasjonale og internasjonale forhold(Hveem 1994:50-51):

*-Internasjonal maktstruktur.* Spørsmålet her er om sektoren er preget av en hegemon eller rivaliserende sentra, og er maktfordelingen preget av endring eller stabilitet?

*-Markedsposisjon for norsk sektor.* Hvor konkurransedyktig er norsk sektor, og er sektoren eksportavhengig eller hjemmemarkedsbasert?

*-Markedsituasjonen internasjonalt.* Hvordan er de internasjonale markedsforholdene, preget av etterspørsel eller overkapasitet?

*-Dominant aktørs strategi.* Hvordan opptrer hegemonen innen sektoren i forhold til andre aktører? Er dette preget av kompromissløshet eller blir andre aktører hørt?

*-Maktposisjon i det norske politiske system.* Her er spørsmålet i hvilken grad sektoren har innflytelse på det nasjonale politiske plan, innenfor den demokratiske kanal og korporative kanal.

*-Rådende markedsorganisasjon.* Fokuset innenfor denne tilnærmingen er hvilken av de fire organisasjonsformene Frikonkurranse, Kontrakt, Internalisering og Proteksjonisme som er gjeldende innenfor sektoren nasjonalt og internasjonalt.

---

*-Rådende beslutningsprosedyre.* Hvordan er utformingen av sektorens politikk gjennomført? Er det snakk om segmentering eller sektorstyre eller kanskje demokratisk korporatisme? Dette innebærer et fokus på i hvilken grad sektorens interessegrupper er med på å utforme og iverksette politiske beslutninger.

For å forenkle analysemodellen foreslår Hveem(1994:51) å innføre et skille mellom kontekstuelle og operative faktorer. Kontekstuelle variabler blir internasjonal maktstruktur, markedsposisjon for norsk sektor og internasjonal markedssituasjon. De operative variabelen blir dominant aktørs strategi og maktposisjon i det norske politiske system. Rådende markedsorganisering og rådende beslutningsprosedyre kan oppfattes som mellomliggende variabler. Antagelsen er at de kontekstuelle variablene har mindre forklaringskraft i forhold til de fire andre variablene. Et hovedpoeng er at de internasjonale og nasjonale påvirkningsfaktorene vil ha ulik relevans innen forskjellige sektorer. Enkelte ganger vil nasjonal politikkutforming være sterkt påvirket av internasjonale føringer. Andre ganger vil nasjonale myndigheter ha større albuerom til å utforme en politikk hvor nasjonale interesser får en sterkere plass.

### **2.3. Metode.**

Hovedvekten i min analyse vil ligge på en kvalitativ tilnærming. Dette er i all hovedsak på grunn av at det jeg ønsker å undersøke i liten grad kan måles kvantitativt. Dette innebærer utstrakt bruk av sekundærlitteratur. Som igjen fordrer aktivt bruk av kildekritikk.

Ved valg av datakilder er det spesielt to hensyn som legges til grunn(Hellevik 1999:183). For det første er det datas validitet, som betegner hvor relevante de utvalgte dataene er for den teoretiske problemstillingen. For det andre er det datas reliabilitet, som omhandler hvor pålitelige dataene er. Reliabiliteten bestemmes av om dataene er samlet inn og bearbeidet på en presis og nøyaktig måte. For å øke de innsamlede datas validitet er det hensiktsmessig å benytte flere ulike typer datakilder, såkalt triangulering( Yin 1994:91). Aktivt bruk av ulike typer sekundærlitteratur har utgjort den viktigste kilden til det empiriske materialet. Målsettingen har vært å benytte de viktigste og mest relevante kildene for å belyse nasjonale og internasjonale forhold som former landbruks- og

fiskerisektoren, og i tillegg se på den norske argumentasjonen og forhandlingsstrategien for sektorene i WTO-sammenheng.

Oppgaven min innebærer utstrakt bruk av sekundærlitteratur. Som igjen innebærer aktivt bruk av kildekritikk. Ikke minst vil det viktig med en kritisk distanse til litteraturen jeg velger å bruke. Kvalitative undersøkelser er i særlig grad underlagt faren for forskerbias, fordi det inngår vesentlige fortolkningselementer (Andersen 1990:163). Dette innebærer at jeg underveis i prosessen hele tiden må være kritisk til mine funn, og ikke minst være kritisk til hvorvidt de utvalgte kildene belyser problemstillingen på en tilfredsstillende måte.

I arbeidet har jeg aktivt benyttet meg av avisartikler, kronikker og leserinnlegg. Dette gjelder spesielt delen som omhandler Norges argumentasjon og forhandlingsstrategi i WTO. Aviskildene ga meg verdifull informasjon, spesielt knyttet til de politiske reaksjonene og den politiske dagsorden. Likevel, det er viktig å være kritisk til aviser som kilde, spesielt kronikker, fordi det ofte er enkeltpersoners meninger som kommer til uttrykk, og ikke nødvendigvis den hele og fulle sannhet om et tema.

Det er ikke til å underslå at valget av hvilke kilder jeg har valgt å bruke, til tider har vært utfordrende. På enkelte områder innenfor landbrukssektoren har utvalget av kilder vært rikt. Dette innebærer selvsagt at enkelte kilder utelates. Innenfor fiskerisektoren har situasjonen vært noe annerledes. Tidlig i prosessen var det et lite problem med fravær av relevante kilder som hadde en statsvitenskapelig tilnærming, og som kunne belyse min problemstilling. Ettersom prosessen skred fram ble dog dette problemet mindre, og jeg føler at utvalget av kilder som var tilgjengelig og som kunne benyttes i min oppgave er tilfredsstillende. Samlet sett mener jeg at de kildene som jeg har benyttet er de mest relevante, og forhåpentligvis bidrar kildene til at problemstillingen blir besvart på en tilfredsstillende måte.

Når det gjelder reliabilitet kan ikke casestudien danne samme utgangspunkt for reliabilitetstesting som kvantitative metoder. Likevel er det viktig å være opptatt av reliabiliteten også ved bruk av casestudier. I utgangspunktet er kjennetegnet på høy grad av reliabilitet at andre forskere ved å bruke de samme prosedyrene, kan gjennomføre det samme casestudiet, og komme fram til det samme resultatet og de samme

konklusjonene(Yin 1994:36). Dette innebærer at dokumentasjonen av hvilke funn man gjør er særdeles viktig. God og riktig dokumentasjon gjør at andre kan etterprøve arbeidet. I mitt arbeid har jeg underveis vært opptatt av reliabiliteten, og dokumentasjonen ved riktig og fullstendig kildebruk er forhåpentligvis gjennomført.

Metoden som vil bli brukt i min analyse er å undersøke et land, Norge, gjennom sektorstudiene landbruk og fiske. Yin(1994) refererer til denne metoden som embedded case -study. Case-studier har en fordel ved at man ofte har et bredt utvalg av kilder. Enten det være seg dokumenter, offentlige rapporter, sekundærlitteratur eller intervju. Dette innebærer også mye informasjon som ikke er relevant, og man må hele veien være kritisk til i hvilken grad kildene er relevant for problemstillingen og oppgaven. I min oppgave vil jeg benytte meg av en del offentlige dokumenter. I den sammenheng er det viktig å huske på at disse dokumentene er skrevet til en bestemt mottaker, og ikke minst i en bestemt hensikt. Som ikke nødvendigvis gir den hele og fulle sannheten om et bestemt emne.

Vekten som blir lagt på en sektorstudie vil forhåpentligvis i større grad kunne fordype den eksisterende innsikt om generelle sammenhenger og samtidig gjøre det mulig i større grad å kunne sammenlikne sektorer innen et land, i mitt tilfelle landbruk og fiske. Dette vil også være med på å få fram poenget at selv om det er nasjonalstaten som blir gjenstand for analyse, innebærer dette ikke en antagelse om staten som enhetlig aktør. Som tidligere nevnt er Hveem(1994) opptatt av sektorstudier, og han problematiserer antagelsen om at nasjonalstaten opererer som enhetlig aktør. Hveem antar snarere at det vil være mer fruktbart å se politikkutformingen innenfor ulike sektorer, og ikke basere seg på en enhetlig makromodell. Dette vil også ligge til grunn for min oppgave. Utgangspunktet er at det vil være mest realistisk å anta at utfallet av samspillet mellom internasjonale og nasjonale politiske prosesser varierer for ulike sektorer. Gjennom sektorstudiene av landbruks- og fiskerisektoren er siktemålet nettopp å vise hvordan internasjonale og nasjonale forhold påvirker politikkutformingen ulikt innenfor de utvalgte sektorene.

Case-study som metode medfører andre krav enn den statistiske til hvorvidt det mulig å trekke generelle slutninger om årsakssammenhenger, men utelukker ikke at det kan være

mulig. Samtidig ligger det bestemte krav til generalisering. Det å trekke generelle slutninger er ikke mitt mål for oppgaven. Mitt mål er å gå dypt inn i landbruks- og fiskerisektoren ved å se på samspillet mellom internasjonale og nasjonale faktorer som har formet de to sektorene, og gjennom dette belyse forskjeller mellom sektorene. Forskjeller som danner grunnlaget for de offensive interessene knyttet til fisk og de defensive interessene knyttet til landbruk innen WTO.

Utover teoridelen vil analysedelen av oppgaven være tredelt. En hvor fiskerisektoren blir gjenstand for analyse. Den andre delen ser på landbrukssektoren. Den tredje delen tar for seg hvilke mål og hvilke argumenter relatert til WTO norske myndigheter fører innen de utvalgte sektorene. Hveems samspillmodell vil være rammeverket for hvilke forklaringsvariabler jeg benytter innenfor delen som omhandler landbrukssektoren, og delen som omhandler fiskerisektoren. I delen som omhandler argumentasjon, målsetting og forhandlingsstrategi, vil jeg løfte fokuset fra det teoretiske rammeverket, og fokusere på hvordan norske myndigheter opptrer i WTO i spørsmål som omhandler de utvalgte sektorene.

## **2.4. Oppsummering, bruk av teori.**

Katzenstein, Gourevitch og Hveem har til dels ulike innfallsvinkler i sine teoretiske bidrag til studiet av utenriksøkonomisk politikk. Katzenstein er spesielt opptatt av hvordan små åpne stater må tilpasse seg internasjonale påvirkningsfaktorer. Fokuset er i all hovedsak rettet mot det nasjonale plan og korporative løsninger og kompensasjonsøkonomi. Hovedpoenger er at små land som Norge har ført en utadrettet økonomi med omfattende eksport og import, samtidig som de små landene fører et internt styringssystem for å håndtere inntektspolitikk og en kompensasjonsøkonomi for å håndtere et mål om utjevning. Nasjonal konsensus dannet gjennom disse styringssystemene er nøkkelelementet hos Katzenstein. Gourevitch er i større grad enn Katzenstein opptatt av hvordan internasjonale forhold kan endre seg gjennom forskjellige tidsperioder, ved å fokusere på hvordan økonomiske kriseperioder bidrar til endring av nasjonal politikkutforming. I Gourevitch sin teoretiske ramme er mye fokus rettet mot hvordan ulike sosiale grupper i samfunnet mobiliserer og kjemper om politisk innflytelse.

Denne tilnærmingen er i større grad opptatt av at denne nasjonale tautrekkingen kan være en spire til konflikt enn Katzensteins demokratisk korporatisme, som er preget av nasjonal konsensus. Begge tilnærmingene er en overordnet makrostudie av politiske prosesser og utenriksøkonomisk politikk. Dette innebærer at fokuset er rettet mot nasjonalstaten og helhetlig politikkkutforming.

Katzenstein og Gourevitch sine bidrag vil være nyttige for meg i min oppgave når jeg retter søkelyset mot hvilke indre og ytre faktorer som påvirker utformingen av landbruks- og fiskeripolitikk. Spesielt gjelder det deres fokus på nasjonale politisk-institusjonelle forhold, og den overordnede makrotilnærming i studiet av utenrikspolitisk politikk.

Hveem bygger på Katzenstein og spesielt på Gourevitch. Fokuset er dog noe forskjellig. Hveem opererer med en analyse som sterkt vektlegger samspillet mellom nasjonale og internasjonale forhold. I dette teoretiske bidraget er det også nasjonalstaten som er gjenstand for undersøkelse, men den nasjonalstatlige politikken blir ikke oppfattet som helhetlig. Antagelsen er at for å best kunne forklare norsk utenriksøkonomisk politikk vil studiet av ulike sektorer, og sammenlikninger mellom sektorer, gi det beste og mest realistiske resultatet. Dette innebærer en hypotese om at politikkkutforming er forskjellig fra sektor til sektor, på grunnlag av samspillet mellom nasjonale og internasjonale politiske prosesser.

Denne diskusjonen knyttet til hvor enhetlig den nasjonale politikkkutforming er, kan knyttes til sentrale undersøkelser gjort på norske forhold. Den første Maktutredningen la sterkt vekt på en korporativ tilnærming. Ut av dette kom tesen om den segmenterte stat. En tese som vektla de sterke sektorkoblingene mellom interesseorganisasjoner, fagdepartement og stortingskomité. Dette synet la vekt på at i politiske avgjørelser på egen sektor er medlemmene innenfor et segment dominerende premissleverandører, og de har en sterk dagsordenmakt. Resultatet av dette er en ukoordinert politikk preget av ineffektivitet og et budsjett som er høyt over flertallet i Stortinget kunne ønske seg(Helland 2000:1). Landbrukssektoren ble fremstilt som selve kroneksempelen på en segmentert sektor. Segmenteringstesens fikk bred omtale og oppslutning i det politiske liv. Etter hvert har det dog reist seg kritiske røster, hvor segmenteringshypotesen har blitt problematisert, og til dels tilbakevist( Nordby1994, Helland 2000). Den nylig avsluttede

andre Maktutredning belyser også det korporative styringssystemet. Konklusjonene er til dels avvikende fra den første Maktutredningen på dette området. Oppfattelsen er at enkelte sentrale områder av den offentlige politikken har blitt avsegmentert( NOU nr 19, 2003:24). Organiserte interesser innenfor nærings- og arbeidsliv står fortsatt sterkt, og det blir fortsatt fattet viktige beslutninger i korporative samarbeidsorganer. Det påpekes at antall styre, råd og utvalg ble halvert fra midten av 1970-tallet til midten av 1990-tallet, og at nærings- og interesseorganisasjoner i større grad signaliserer sine standpunkter gjennom massemedia og lobbyvirksomhet direkte overfor Stortinget. Et funn som i følge Maktutredningen svekker segmenteringshypotesen er at studier av budsjettpreferansene gir et inntrykk av at partipolitikk er viktigere enn sektorpolitikk, og stortingskomiteene er mindre splittende enn segmenteringstesen tilsier(Østerud, Engelstad,Selle 2003:101). Dette innebærer at Stortinget virker samordnende på tvers av sektorer, og sektorisering motvirkes i noen grad av samordnende institusjoner som Finansdepartementet, Stortingets finanskomité og partigruppene. Et annet ankepunkt som har blitt rettet mot segmenteringshypotesen er at denne ikke er relatert til internasjonale forhold, og således ikke kan belyse muligheten for at sektorstyre er en funksjon av de internasjonale forholdene (Hveem 1994:47). Disse til dels ulike funnene som de to Maktutredningene har kommet fram til er interessante i forhold til min analyse. I hvilken grad er disse funnene dekkende for landbrukssektoren og fiskerisektoren? Har disse vært segmentert, og har i tilfelle dette endret seg?

I min analyse vil jeg i all hovedsak støtte meg til Hveem sin tilnærming. Jeg vil forsøke å forene indre og ytre faktorer, og vise at det er i et samspill mellom disse faktorene at vi best kan forstå politikkkutformingene innen sektorene landbruk og fiske. Fokuset på sektorer ligger nærmest som en premiss i min problemstilling, nettopp på det grunnlag av at jeg ønsker å forklare forskjeller i politikkkutformingene i fiskeri- og landbrukssektoren, som har betydning for ulik holdning til samarbeidet innen WTO. Dette innebærer at jeg i stor grad vil benytte meg av Hveems analysemodell, som jeg anser som fruktbar for å kunne fange opp hvilke nasjonale og internasjonale forhold som i et samspill danner grunnlag for politikkkutformingene innen de utvalgte sektorene.

Samtidig med denne sektorpolitiske tilnærmingen vil det også være et siktemål å kunne trekke inn den enhetlige nasjonalstatlige tilnærmingen, som Gourevitch og spesielt



Katzenstein representerer. Ikke minst vil en kombinasjon av disse tilnærmingene være relevant i analysedelen av norsk strategi og forhandlingsposisjoner innen WTO. I hvilken grad er strategien å forfølge enhetlige mål kontra sektorpolitiske hensyn basert på ulike nasjonale sektorpolitiske interesser?

### **3. Landbruket**

#### **3.1 Innledning.**

Formålet med dette kapittelet er med hjelp og bruk av Hveems samspillsmodell, å se på noen faktorer som er viktige for å forstå utformingen av norsk landbrukspolitikk etter andre verdenskrig. Først vil jeg ta for meg den nasjonale arena, hvor maktposisjon i det norske politiske system og beslutningsprosedyre i sektoren vil bli belyst. Så vil jeg ta for meg internasjonale forklaringsfaktorer som har hatt innvirkning på norsk landbrukspolitikk. Spesielt vil jeg se på dominant aktørs strategi, internasjonal maktstruktur og rådende markedsorganisasjon. Til slutt vil jeg komme med noen

konkluderende bemerkninger, hvor samspillet mellom nasjonale og internasjonale forklaringsfaktorer blir vektlagt.

## **3.2 Nasjonal ramme.**

### **3.2.1 Maktposisjon i det norske politiske system.**

I gjennomgangen av politiske vedtak i landbrukssektoren vil det være fruktbart å se på viktige politiske beslutninger som har hatt betydning for landbrukssektoren etter andre verdenskrig. Etterkrigstiden så en styrking av jordbruksinteressenes politiske slagkraft. Dette hadde i stor grad sammenheng med erfaringene fra krigen, hvor krigen viste betydningen av nasjonale matvareressurser i internasjonale kriser. Likevel kan det hevdes at dette også var en arv fra mellomkrigstiden, hvor staten etter første verdenskrig utvidet etablerte ordninger for regulering av sektoren i samarbeid med bøndenes egne organisasjoner (Steen 1988:62). Det var legitimt for staten å gripe inn i en utsatt sektor. Allerede fra 1947 kom det fra politisk hold ytringer om at det var et statlig anliggende å sikre at bøndenes inntekter kom opp på et rimelig nivå. Utover på 1950- og 60-tallet ble det diskutert videre hvordan dette skulle gjennomføres. I 1965 vedtok et nesten enstemmig Storting et inntektsmål for jordbruket. Tanken var at nettoinntekten til en bonde burde ligge på et gjennomsnitt av en industriarbeiderlønn (Seip 2002:127). Det gikk ti år før Stortinget påla regjeringen å realisere målet. I 1975 vedtok Stortinget gjennom opptrappingsvedtaket, et mål om å likestille bøndenes inntekter med industriarbeiderne i løpet av tre avtaleperioder, det vil si seks år. Dette ble begrunnet ut i fra et rettferdighetssynspunkt om at alle arbeidsgruppers lønnsnivå bør ligge på omtrent samme nivå, noe som har trengt rasjonell-økonomiske synspunkter i bakgrunnen. Steen (1988:86) påpeker at dette er unikt i et internasjonalt perspektiv. Ingen andre land har ført inntektsutjevningspolitikken så langt at det er det offentlige som har ansvaret for å gi bøndene en årsinntekt på et bestemt nivå. Behandlingen av opptrappingsvedtaket viste stor grad av tverrpolitisk enighet knyttet til prinsippene i stortingsmelding nr. 14 (1976-1977) som Arbeiderpartiregjeringen la fram. Dette illustreres ved at det ikke ble fremmet nye forslag, eller foreslått endringer under behandlingen i landbrukskomiteen (Farsund 2002:73). Dette gir et bilde av en parlamentarisk enighet som var etablert i

landbrukspolitikken. Det var et nesten enstemmig Storting som stod bak beslutningen. En beslutning som til dels også kan hevdes å være motivert av et ønske fra Arbeiderpartiet og Høyre om å slutte fred med bøndene. Bøndene var en særdeles viktig part i EF-motstanden forut for folkeavstemningen om EF i 1972( Hveem 1994:209). Det var et politisk ønske om få bøndene tilbake til den brede nasjonale konsensus som avstemningen hadde splittet. Denne faktoren, ved siden av det moralske og politiske presset, var grunnlaget for at opptrappingsvedtaket ble fattet politikk. Samtidig med dette ga oljeinntektene den økonomiske muligheten til å gjennomføre tiltakene.

Dette gir en indikasjon på at det har hersket en politisk enighet på tvers av partiene om å gjennomføre omfattende støtteordninger til landbruksnæringen. Det er blant flere blitt hevdet at bøndenes stilling i Norge har vært sterkere enn andre land vi kan sammenligne oss med, for eksempel Sverige( Hveem 1994, Steen 1988). Dette kan belyses på flere måter. En måte er å se på bøndenes stilling og oppslutning innenfor de ulike politiske partiene. Generelt har den politiske støtten til bøndene vært sterk etter andre verdenskrig. Bøndenes interesser har vært en sentral del av den helhetlige distriktspolitiske målsettingen. Historisk har bøndene og bøndenes interesser stått sterkt på Stortinget. På Stortinget vedtas de grunnleggende landbrukspolitiske målene, og her debatteres og vedtas jordbruksavtalene som landbruksorganisasjonene forhandler fram med regjeringen.

Det kan være interessant å se hvilken grad bøndene har vært konsentrert rundt et agrarparti, eller om bøndene også har vært representert i andre partier. Bøndene fikk tidlig stemmerett i Norge og mobiliseringen av bøndene har i stor grad vært knyttet til en skillelinje, nemlig sentrum-periferi. Dette i motsetning til Sverige, hvor det har vært fravær av markerte geografiske skillelinjer mellom sentrum og periferi. Den politiske tilknytningen til bøndene i Sverige falt sammen med den tradisjonelle skillelinjen mellom arbeid og kapital( Steen 1988:277). Steen (1988) ser på oppslutningen om agrarpartier i Norge, Sverige og England. Videre ser han på bonderepresentasjonen i nasjonalforsamlingene, og ikke minst forholdet mellom de sosialdemokratiske partiene og bøndene. Her er fokuset rettet mot bøndenes oppslutning om de sosialdemokratiske partiene. Spesielt interessant på de norske forholdene er forbindelsen mellom Arbeiderpartiet og småbrukerne. Det er klare forskjeller på hvilken strategi de

sosialdemokratiske partiene i Norge og Sverige har hatt overfor bøndene(Steen 1988). Det svenske sosialdemokratiske partiet har ikke behandlet bøndene som en prioritert velgergruppe. Strukturrasjonalisering, få statlige overføringer og gjennomslag for verdensmarkedspriser på det svenske markedet har vært midler i utformingen av den svenske landbrukspolitikken. Dette har medført at konsument-og lønnstakerinteressene har vært en prioritert gruppe. Små bruk måtte bære byrdene ved denne politikken, noe som har gjort at få små bønder sluttet opp om Sosialdemokraterna. Ifølge Steen(1988:301) er dette i kontrast til hvordan Arbeiderpartiets politikk overfor bønder og spesielt småbrukere har vært. Arbeiderpartiet har historisk hatt en relativ sterk stilling blant småbrukere og middels store bønder. Noe som også har preget Arbeiderpartiets politikk, hvor et viktig trekk har vært at overføringer til landbruket har blitt koblet til spesielle fordelingskriterier som har kommet utkantjordbruket til gode. Indre utjevning i landbruket, det vil si et fokus på småbøndenes kår og overlevelsesmuligheter har vært viktig.

Det er viktig å kunne forklare hvorfor landbruket og næringens interesser har hatt og fortsatt har en stor gjennomslagskraft i det politiske landskapet. Generelt har andelen representanter med landbruksbakgrunn på Stortinget ligget på et forholdsvis høyt nivå etter andre verdenskrig. I perioden 1950-1985 har andelen representanter med landbruksbakgrunn i gjennomsnitt ligget på 22% av alle representantene på Stortinget( Steen 1988:289). Det har dog vært en synkende tendens i hele denne perioden. Likevel, andelen har vært markant høyere enn i Sverige, som har hatt et gjennomsnitt på 11% med landbruksbakgrunn i nasjonalforsamlingen i samme periode. Et interessant og viktig trekk er at landbruksrepresentantene i nasjonalforsamlingene er konsentrert til et parti i Sverige( Centerpartiet), mens i Norge har representantene i større grad har vært spredt på flere borgerlige partier, og hvor også Arbeiderpartiet har hatt en betydelig andel av Stortingets landbruksrepresentanter. Dette gjør ifølge Steen( 1988:292) at det er ”rimelig å anta at landbruksinteressene har hatt større muligheter enn i Sverige til prege landbrukspolitikken innen det enkelte parti. Partienes standpunkter har dermed nærmet seg hverandre”. Ikke minst er det vesentlig å trekke fram Arbeiderpartiet, som i perioden 1952-82 har hatt et markert innslag av landbrukere blant sine representanter på Stortinget. I tillegg til dette har også oppslutningen blant spesielt småbrukerne om

Arbeiderpartiet vært forholdsvis høy i forhold til oppslutningen om andre partier, utenom Senterpartiet. Det er interessant å belyse Arbeiderpartiets sitt forhold til landbruksnæringen. Ikke minst på grunn av at regjeringene i etterkrigstiden i lange perioder har utgått fra Arbeiderpartiet. For å konkludere ser Steen(1988:297-298) på indikatorene landbruksrepresentantenes andel av representanter, landbruksrepresentantenes spredning på de politiske partiene og landbruksrepresentantenes styrke i det enkelte parti. Disse indikatorene kan gi et bilde av, og ha betydning for landbruksinteressenes gjennomslagskraft på Stortinget. Konklusjonen til Steen(1988 :298) er at i Norge har den høye andelen landbruksrepresentanter etter krigen, spredning og innflytelse i nesten alle partier gjort at landbrukspolitikken er løftet ut av partipolitikken og dermed åpnet for betydelig gjennomslag for landbruksinteressene. Dette har gjort at beslutningsprosessen på Stortinget har blitt dreid i favør av landbruksinteressene. Dette gjør også at sannsynligheten for samstemmige beslutninger øker og at landbrukspolitikken i liten grad har vært et stridsspørsmål.

I diskusjonen knyttet til landbrukets stilling vil det være fruktbart å se på forholdet mellom landbrukets interesseorganisasjoner og staten. Det korporative systemet kobler staten og næringens interesser sammen og er en arena hvor begge parter har rom for påvirkning.

Et godt utbygd system av interesseorganisasjoner er et karakteristisk trekk ved norsk landbruk. De fleste bønder er enten medlemmer av Norges Bondelag (NB) eller Norges Bonde- og Småbrukarlag (NBS). Historisk har Bondelaget vært mer næringsorientert og prioritert heltidsbonden i større grad enn Småbrukarlaget, hvor en mer bygdeideologisk profil har vært fremtredende (Rommetvedt 2002:25). Bondelaget har hatt tette bånd til Bondepartiet og senere Senterpartiet. Etter krigen har det dog vært et klart formelt skille mellom bøndenes faglige og politiske organisasjoner. Likevel har det reelt vært et utstrakt samarbeid. Sentrale Bondeparti-/Senterparti representanter har sittet i Bondelagets øverst ledelse (Steen 1988:225). Småbrukarlaget ble startet som en motvekt mot Landmansforbundet (senere Norges Bondelag), hvor det ble argumentert for at småbønder ikke alltid hadde sammenfallende interesser som Landmansforbundet. Likevel har etterkrigstiden vært preget av et samarbeid mellom

landbruksorganisasjonene, som følge av jordbruksoppgjørene med staten.

Småbrukarlaget har vært representert med like stor formell innflytelse som Bondelaget. Likevel er det liten tvil om at Norges Bondelag blir som storebror å regne, målt i antall medlemmer og organisjonell styrke. Bondelaget har fått en stor utredningsstab som har kommet bøndene til nytte i jordbruksforhandlingene (Steen 1988:240). Det totale inntrykket er at begge organisasjonene har vært enige om hvordan de store og generelle linjene i landbrukspolitikken bør utformes til det beste for norske bønder, men hvor det har vært noe uenighet nyttet til skillet mellom storbonde og småbonde, og heltidsbonden og deltidsbonden.

Det sentrale leddet i den korporative kanal er forholdet mellom interesseorganisasjonene og den offentlige forvaltningen. Generelt kan man si at det korporative system er en tosidig kanal når det gjelder innflytelse. En kanal for de organiserte interessenes påvirkning på den offentlige politikken, men også et styringsredskap for staten (Rommetvedt 2002:25). Det kan hevdes at landbruket har vært og fortsatt er en av de mest korporativiserte sektorene vi har (Rommetvedt 2002, Steen 1988).

Interesseorganisasjonene innenfor andre sektorer i samfunnet spiller også en sentral rolle i utformingen av den offentlige politikken. Innenfor andre sektorer er den norske korporatismen stort sett avgrenset til utredningskorporatisme, hvor de folkevalgte treffer de politiske avgjørelsene og forvaltningen står for iverksettingen. Spesielt for landbruket er at i tillegg til utredningskorporatisme er bøndenes interesseorganisasjoner deltakere i en landbrukskorporatisme som også omhandler forhandlings- og iverksettingskorporatisme.

Forhandlingskorporatismen kommer til uttrykk ved de årlige jordbruksforhandlingene mellom Norges Bondelag, Norges Bonde-og Småbrukarlag og staten. I 1950 kom den første Hovedavtalen i stand. Hovedavtalen markerer en formell overgang fra et system hvor markedsprinsippene til dels var styrende, til et regulert system med kontroll av markedet, hvor forhandlinger og statlige støttetiltak er kjernen. Avtalen regulerer hvordan jordbruksforhandlingene skal foregå, og hvilke plikter de ulike partene skulle ha etter avtalen. Avtalen gir de to landbruksorganisasjonene eksklusiv rett til å til å føre forhandlinger på vegne av landbruket, gjennom et forhandlingsutvalg. I dette utvalget har hver av landbruksorganisasjonene tre medlemmer og anledning til å tilkalle så mange

sakkyndige man ønsker( Steen 1988:198). I jordbruksforhandlingene har staten overordnet myndighet i forhold til landbrukets interesseorganisasjoner. Likevel, den forhandlingsretten som Bondelaget og Småbrukarlaget har fått, gjør at det er større grad av likestilling mellom organisasjonene og staten enn det man kan finne innenfor de fleste andre sektorer i samfunnet( Rommetvedt 2002:26). Innholdet i jordbruksavtalene omfatter mange områder som påvirker bøndernes virksomhet og inntekter.

Jordbruksforhandlingene i Norge har sett en markant utvidelse av innholdet i avtalen over tid. Antall tiltak i landbrukspolitikken har blitt utvidet, noe som også har ført til at landbrukssektoren har fått større muligheter til å påvirke innholdet i denne politikken, og hvordan politikken gjennomføres, ofte gjennom en form for selvregulering eller iverksettingskorporatisme

Et spesielt og interessant trekk ved forhandlingsutvalget i Norge er at representantene til landbruket har hatt og fortsatt har enerett på å være statens direkte motpart, uten at konsument- eller lønnstakerrepresentanter har vært med i forhandlingene. Dette er i kontrast til hvordan forhandlingssystemet for landbruket er gjennomført i Sverige, hvor også forbrukerrepresentanter er part i forhandlingene. Dette innebærer at det i Norge har vært og fortsatt er slik at landbruksrepresentantene er dominerende som motpart til staten , mens man i Sverige i større grad har inkludert forbrukerhensynene ved at konsumentorganisasjoner er med som part i landbruksforhandlingene. Ifølge Steen(1988: 218) innebærer dette at staten i Sverige kan fungere som megler og alliansepartner. Dette innebærer at det kan være nærliggende å tro at landbrukets interesseorganisasjoner i Sverige ikke bare modererer sine krav overfor staten, men også overfor konsumentinteressene. Allianse mellom statens forhandlere og konsumentenes forhandlere vil kunne presse fram løsninger på tvers av landbrukets interesser. En slik mulighet for allianse mellom stat og konsumentinteressene har ikke eksistert i Norge, hvor landbruket er eneste interesserepresentant i landbruksforhandlingene. Dette gir en eksklusiv rett og utvidede muligheter for norske landbruksinteresser til å påvirke utformingen av norsk landbrukspolitikk.

Iverksettingskorporatismen er en form for korporatisme hvor gjennomføringen av de tiltakene i avtalene som partene forhandler seg fram til, i stor grad er overlatt til landbrukets egne organisasjoner og partssammensatte utvalg. Omsetningsrådet for

jordbruket er det viktigste forvaltnings- og administrasjonsorganet for reguleringen av markedet(Rommetvedt 2002:26). Omsetningsrådet gir retningslinjer og gir fullmakter til samvirkeorganisasjonene som står for selve iverksettingen. Rådet består av medlemmer fra Norges Bondelag, Norges Bonde- og Småbrukarlag, Handels og Servicenæringens Hovedorganisasjon, Norges Kooperative Landsforening, Norske Melkeprodusenters Landsforbund, Norsk Kjøtt, Norske Eggsentraler, Norsk Pelsdyrslag, Gartnerhallen, Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund og Norske Potetindustrier, Landbruksdepartementet, Arbeids- og Administrasjonsdepartementet og Barne-og Familidepartementet( Rommetvedt 2002:27). Omsetningsrådet har midler som benyttes til å finansiere reguleringseksport, reguleringslagring, innenlandsk billigsalg, reklame, sesonglagring og transportstøtte.

I tillegg til dette står de såkalte permanente styrene og rådene for stor del av iverksettingskorporatismen. Steen( 1988:133) hevder at spesialisering og kompliserte sammenhenger mellom tiltakene har ført til at sektoren har vært lukket for andre interesser. Ikke minste er jordbrukstekniske spørsmål vanskelige, og dette gjennomføres ofte best og mest effektivt av næringen selv, som har ekspertise som staten ofte ikke innehar. Landbruksorganisasjonenes innflytelse kan illustreres ved å se på hvordan ulike fond, styrer og utvalg har vært sammensatt. Til stor del har disse ulike fondene, styrene og utvalgene vært representert med et flertall fra landbruksorganisasjonene. Dette har gitt omfattende makt til landbrukets organer. ”Når jordbrukets premisser skal prege skjønnsmessige avgjørelser, vil det lett oppstå selvstendige enklaver innen offentlig politikk, der landbrukets organisasjoner selv tar beslutninger om fordelingen av midlene”( Steen 1988:133). Likevel er det vært å merke seg at det også innenfor landbruksdepartementets domene har skjedd en sterk nedgang i antallet styrer, råd og utvalg. Noe som kan bidra til at landbruksnæringens innflytelse gjennom iverksettingskorporatismen endres.

I forlengelsen av dette er det også interessant å se på hvordan næringens egne organer, det vil si samvirkeorganisasjonene, står som en betydelig maktfaktor i førstehåndsomsetningen av landbruksvarer. Historisk har samvirkeorganisasjonene vært bøndernes redskap for å sikre seg markedsrett og en sterk posisjon overfor næringsaktørene som i verdikjeden står nærmere forbrukerne. Samvirkets prinsipper



baserer seg på frivillighet og åpent medlemskap, demokratisk medlemskontroll og begrenset avkastning på andelskapital (Stræte og Jakobsen 2002:189). Grunnlaget og motivasjonen er altså at medlemmene skal ha nytte av det. Når det gjelder markedsandelene av førstehåndsomsetningen av kjøtt, egg og fjørfekjøtt stod samvirkene i 1999 for henholdsvis 74 %, 64 % og 89 % (Stræte og Jakobsen 2002:190).

Landbrukssamvirkets markedsandeler når det gjelder melk, gjennom Tine Meierier, har vært og er fortsatt selve kroneksempelen på tilnærmet monopol på førstehåndsomsetningen av landbruksvarer. Bortsett fra to områder, Jæren og Gaustad, er alle melkeprodusentene medlemmer av og eiere av Tine, som til sammen hadde hånd om 99% av førstehåndsomsetningen av melk i 1999( Stræte og Jakobsen 2002:191).

Samvirkeorganiseringen har vært et effektivt middel for bøndene til å regulere pris og konkurranse. Likevel, Landbrukssamvirket er under press fra flere hold. Nasjonalt er det blant annet press fra egne bønder som eiere som krever mer effektivitet i foredlingen, og dagligvarekjedene som har presset de andre leddene i matvaresystemet, og også presset på for omstrukturering av samvirkeorganiseringen. Landbrukssamvirket har følt sin posisjon truet på 1990-tallet. Organisasjonsfusjoner, strukturrasjonaliseringer og nye forretningsstrategier er midler samvirket har brukt for å opprettholde sin sterke posisjon(Stræte og Jakobsen 2002:191).

Landbrukssamvirket har i stor grad klart å opprettholde sin sterke og selvstendige posisjon målt etter markedsandeler og oppslutning blant bøndene. Den jordbruksbaserte delen av det norske matvaresystemet er betydelig skjermet. Likevel, selv med grensevernet er systemet under påvirkning fra omverdenen. Økt konkurranse og liberalisering over landegrensene vil kunne påvirke landbrukssamvirkets rolle. Stræte og Jakobsen (2002:205) konkluderer med at man kan registrere strukturendringer i Norge, men at endringen, spesielt i primærleddet,” ser ut til å gå i et senere tempo enn i andre land”.

### **3.2.2 Beslutningsprosedyre. Segmentering?**

Som jeg var inne på i den teoretiske delen har landbrukssektoren vært sett på som en lukket og segmentert sektor. Spesielt i etterkant av den første maktutredningen ble tesen

om den segmenterte stat fremtredende. Dette er en tese som vektlegger de sterke sektorkoblingene mellom interesseorganisasjoner, fagdepartement og stortingskomité. Landbrukssektoren ble trukket fram som selve kroneksempelen på en segmentert sektor. Spørsmålet er i hvilken grad dette har vært dekkende, og hvilke endringer som i tilfelle har endret på dette. I den første maktutredningen som varte fra 1972 til 1982 ble landbruket beskrevet som en nasjonalt orientert sektor som var preget av sterke særinteresser. Poenget med segmenteringstesen er at interessene grupperer seg, hvor de med sterke eller konsentrerte interesser vil satse sine ressurser innenfor et segment og overlate til andre segmenter å påvirke "sine" segmenter (Veggeland 2001a:405).

Når det gjelder landbruket er det flere faktorer som kan bli trukket fram for å belyse det tette båndet mellom næring og forvaltning. Som tidligere belyst i oppgaven har det innenfor landbrukssektoren blitt opprettet et stort antall beslutningsarenaer hvor sektorens interesser gjennom interesseorganisasjonene har deltatt i utformingen og forvaltning av politikken. Jordbruksforhandlingene er et eksempel på hvordan næringens interesser gjennom Bondelaget og Småbrukarlaget har hatt eksklusiv rett til å påvirke og utforme linjene i landbrukspolitikken. Samvirkeorganiseringen innen landbruket er et annet eksempel på hvordan bøndenes interesser og maktstilling i kombinasjon med politikernes bifall nærmest har flyttet omsetningen av landbruksprodukter ut av markedet og markedets prinsipper.

Det har vært rettet kritikk mot segmenteringshypotesen. Enkelte har tatt til orde for at segmenteringstendensene ikke har vært så fremtredende som først antatt (Helland 2000), mens andre har argumentert for at segmenteringstendensene har blitt svekket (Veggeland 1997). Dette er også fokuset for den andre maktutredningen, hvor konklusjonene er til dels forskjellig fra den første utredningen (NOU 19, 2003). For landbrukets del har det blitt påpekt at deler av landbrukspolitikken har blitt avsegmentert (NOU 19, 2003:24). Her blir det trukket fram at stortingskomiteen er nedlagt og bondeorganisasjonenes rolle er svekket. Landbrukskomiteen ble nedlagt høsten 1993 og slått sammen med sjøfarts- og fiskerikomiteen og erstattet av en samlende næringskomité som skulle behandle næringsvirksomhet, landbruk, fiske og skipsfart. Dette var et ledd i en strategi for å minske sektorinteressenes innflytelse, politikerne ønsket å se alle næringene i en sammenheng (Veggeland 1997). Det er foreløpig liten, eller ingen endring når det gjelder

støtteordninger og jordbrukspolitiske tiltak. Samtidig er det klart at en den nye komitéstrukturen sannsynlig vil føre til at det i mindre grad vil være rom for spesialisering av landbruksspørsmål. Dette kan svekke landbrukets interesser. Nedleggelsen av landbrukskomiteen har vært et viktig symbol på at landbrukspolitikken skal sees i sammenheng med andre interesser i samfunnet. Om ikke landbrukssektoren lenger kan betegnes som segmentert, er det liten tvil om at landbrukets interesseorganisasjoner fortsatt utgjør en maktfaktor innen den korporative kanal. Likevel er det ikke feil å si at landbrukssektoren er under endring, og ikke minst har en del av faktorene som ble brukt for å belyse segmenteringen endret seg. Virkelighetsforståelsen og enigheten som preget politikerne, næringens interesseorganisasjoner og forvaltningen er nok ikke som den en gang var. Når det gjelder landbrukspolitikken har denne endret seg, spesielt på 1990-tallet. Politikerne har i større grad tatt til orde for en omlegging av politikken. Spesielt har kostnadsrammen blitt fokusert, hvor økt konkurranse og effektivisering av landbruket er ønskemål, spesielt for Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet. Da Stortinget vedtok opptrappingsvedtaket var stikkord som matforsyning, økonomisk utjevning og distriktpolitikk høyt på den politiske rangorden. Det sentrale nye nå er at landbrukspolitikken i større grad må sees i sammenheng med andre næringspolitiske mål, hvor forbrukernes og ikke bare bøndenes interesser er viktige.

Med St.prp. nr 8(1992-93) og Stortingsmelding nr. 19(1999-2000) ble inntektsmålet mer generelt og uforpliktende (Veggeland 2001a:413, Farsund 2002:66). Det er økt fokus på markedet og tilpasning til nye internasjonale rammebetingelser. Stortingsflertallet gjorde det klart at det ikke lenger var ønskelig eller praktisk mulig å ha et inntektsmål som var koblet direkte til inntektsnivået i andre næringer. Ambisjonene om å likestille lønninger innen landbruk og industri var først og fremst knyttet til siste halvdel av 1970-tallet. På 1990-tallet har forskjellen økt og det virker lite realistisk at politikken fra 1970-tallet skal tas opp igjen( Veggeland 2000:22). Dette kan sees på som en svekkelse av landbrukets innflytelse på politikkutforming(en)(Farsund 2002:82).

Når det gjelder internstøtten var denne nært knyttet til inntektsmålet, økte overføringer fulgte som en konsekvens av forsøket på å heve lønningene til gjennomsnittlig industriarbeiderlønn. Utover på 1980-og 1990-tallet har det vært et større politisk press

for å redusere de alt mer omfattende støtteordningene. Man kan si at overføringene igjen ble en aktuell sak for politikerne, og ikke bare eksperter. Likevel, det var egentlig snakk om å stoppe den kraftige veksten i støtten til landbruket. Det er mer riktig å snakke om en utflating enn reduksjon av støtten til landbruket, og reduksjonene har på ingen måte vært dramatiske(Veggeland 2000).

Det er interessant å se hvordan de internasjonale impulsene har endret seg i landbruksdepartementet. Det internasjonale arbeidet har fått en alt viktigere plass for de ansatte i landbruksdepartementet. Departementet har gått fra å ha halvparten så stor andel som jobber med internasjonale saker i forhold til gjennomsnittet blant alle departementene i 1976, til å ligge omtrent på gjennomsnittet i 1996, og til og med over gjennomsnittet når utenriks- og forsvarsdepartementet holdes utenfor(Veggeland 2000:38). Når det gjelder forholdet mellom interesseorganisasjonene og departementet har dette lenge vært meget bra. På 1990-tallet, og spesielt under Gunhild Øyangens ledelse, ble det noe konfliktfylt( Veggeland 2000:45). Øyangen ble oppfattet som regjeringens representant i landbruksdepartementet og ikke, som det hadde vært vanlig tidligere, landbruksnæringens representant i regjeringen. Samarbeidsklimaet har dog bedret seg på slutten av 1990-tallet og vært preget av større grad av harmoni igjen.

Når det gjelder jordbruksoppgjørene belyser disse at Stortinget i større grad har fått spille en sentral rolle på 1980- og 1990-årene, hvor en større andel av avtalene enn før har endt med brudd og sendt til Stortinget. Dette kan illustrere både at innrømmelsene fra staten i forhandlingen har blitt mindre, og at landbrukspolitikken har blitt parlamentarisert, hvor Stortinget har hatt muligheten til å innvirke på sentrale elementer i jordbruksoppgjørene.

Nedleggelsen av Stortingets landbrukskomité, kutt i utvalgssystemet, mer konflikter i jordbruksforhandlingene og endret politisk holdning til landbruket, kan være tegn på en desegmenteringsprosess innen landbruket, og at den landbrukspolitiske enigheten som har vært rådende er på retur. Disse faktorene, ved siden av den internasjonale påvirkningen gjør at aktørsettet innen landbruket blir mer fragmentert. De politiske partiene er ikke lenger samstemmige i landbrukspolitikken, hvor spesielt Arbeiderpartiet og Høyre til dels har skiftet kurs.

### **3.3 Internasjonal ramme.**

#### **3.3.1 Dominant aktørs strategi.**

Internasjonalt har det vært mye kontroverser og diskusjoner knyttet til hvordan landbruket skulle håndteres innen en multilateral ramme. Det vil i denne sammenheng være fruktbart å se på hvordan stormakter som spesielt USA, men også EU, har argumentert for utformingen av landbrukspolitikken. Det er liten tvil om at USA har hatt og har stor innflytelse og makt innen den internasjonale landbruksutformingen. Spørsmålet er hvordan dette har innvirket på norsk landbrukspolitikk, og i hvilke implikasjoner for Norge en eventuell endring av strategi fra disse stormaktene har.

Etterkrigstiden var en periode med omfattende vekst i proteksjonisme, som startet i de godt industrialiserte landene og spredde seg videre til nyindustrialiserte land (Hoekman og Kostecki 2001:208). Selv om landbruket rent formelt har vært en del av GATT fra etableringen i 1947, har landbruket i praksis ikke vært gjenstand for et multilateralt avtaleverk før Uruguay-runden. Mange medlemsland i GATT la seg til omfattende ordninger med importvern og andre reguleringer utover på 1960- og 70-tallet. I dette spilte USA en nøkkelrolle, ettersom det var USA som stod bak kravet om at landbrukssektoren skulle være unntatt fra forbudet mot kvantitative importreguleringer(Hveem 1994:202). Omfattende støttetiltak ble allerede før andre verdenskrig gjennomført i USA. Som en del av New Deal under Roosevelt ble tunge landbruksinteresser i USA beskyttet, med omfattende støttetiltak. Samtidig ble det begrenset import av mange jordbruksprodukter, som hvete, melkeprodukter, bygg, rug og sukker(Hveem1994:201). Dette kunne skje på grunn av en politisk koalisjon som Roosevelt-administrasjonen klarte å holde ved like frem til 1950-årene og senere. Dette var en allianse mellom landbruks- og industriarbeidsplasser.

Ved opprettelsen av EF og felles landbrukspolitikk(CAP) i 1957, insisterte også europeiske land for en spesiell beskyttelse av landbrukssektoren. CAP er et eksempel på

hvordan europeiske jordbrukere ble beskyttet fra utenlandsk konkurranse. I realiteten gikk dette ut på at EF garanterte for landbruksprisen, ved å kjøpe jordbruksprodukter fra jordbrukerne (Hoekman og Kostecki 2001:203). EF opererte med en terskelpris på landbruksvarer, som gjorde at import under denne terskelprisen ble forbudt. Ved siden av dette ble landbruksprodukter gjenstand for omfattende produksjonssubsidier. Støtte innen EF til jordbruket var årlig i gjennomsnitt mer enn 92 milliarder dollar i årene 1986-90. Men EF var ikke alene med omfattende støtte. Produksjonsstøtte i USA årlig i samme periode var i gjennomsnitt 24 milliarder dollar (Hoekman og Kostecki 2001:209). Dette medførte store innhugg i budsjettene. Budsjettstøtten til jordbruket i USA stod for ca. 15 % av det totale budsjettet, noe som er omtrent det samme som ble brukt på utdanning (Hoekman og Kostecki 2001:209).

Utover på 1970-tallet ble en ny dimensjon trukket fram i landbrukspolitikken. Ustabile matforsyninger ble sett på som en trussel mot lands sikkerhet. Igjen var USA aktive, og landbrukspolitikken ble trukket inn i den kalde krigens slør. Nasjonal selvforsyning stod sterkt på dagsorden, og mat og landbrukspolitikk kunne bli brukt for å fremme viktige utenrikspolitiske mål (Hveem 1994:202).

Alt dette innebar en økt vekt på produksjon, noe som skulle vise seg å være en viktig faktor i endring av amerikansk landbrukspolitikk. Som en konsekvens av intervensjon og støtte ble land som i utgangspunktet ikke hadde komparative fordeler innen landbruk, ikke bare store produsenter, men også eksportører av landbruksprodukter. Produksjonsstøtte måtte bli komplimentert med eksportstøtte for å få solgt unna overskuddet. Dette førte igjen til handelskonflikter (Hoekman og Kostecki 2001).

I perioden 1986-90 subsidierte årlig OECD-land i gjennomsnitt 48,2 millioner tonn hvete, 1,8 millioner tonn sukker, 1,2 millioner tonn oksekjøtt. Gjennomsnittlige eksportsubsidier i EU i samme periode var på mer enn 13 milliarder dollar.

I USA ble det sterkt fokusert på økt produksjon for å erobre nye markeder. I strategien, ved siden av subsidiering av eksportprisen, var lenge matvarehjelp et nytt middel (Hveem 1994:203, Hoekman og Kostecki 2001:212). Dette bidro i praksis til at u-landene ikke klarte å bedre sin egen landbruksproduksjon. Støtten til landbruket ble en alt mer kostbar affære for USA. Store underskudd på budsjettene, samtidig med en

liberaliseringsideologi (spesielt under Reagan), gav støtet til en nyorientering innen amerikansk landbrukspolitikk. Dette gjorde at USA i alt sterkere grad forfulgte sitt mål om markedserobringer ved ønske om en liberalisering av den internasjonale handelen med landbruksvarer. Dette førte til at forholdet mellom USA og EU ble mer konfliktorientert, og kampen om markedene tilspisset seg.

En grei måte å få fram dette på er å belyse hvordan landbrukspolitikken har blitt håndtert i GATT og senere i WTO. Hvordan har forholdet mellom USA og andre sterke landbruksprodusenter vært? Dette gjøres i neste avsnitt som tar for seg hvordan den internasjonale maktstrukturen har utviklet seg.

### **3.3.2 Internasjonal maktstruktur.**

Som tidligere nevnt var landbruket formelt med i GATT-avtalen som ble undertegnet i 1947. I prinsippet ble allikevel landbruket holdt utenfor. Utover på 1960- og 70-tallet ble diskusjonene knyttet til landbrukets stilling innen GATT, preget av helt forskjellige oppfatninger hos stormaktene EU og USA (Hoekman og Kostecki 2001:213). EU ønsket å utvikle en internasjonal avtale som var forenlig med felles landbrukspolitikk nedfelt i CAP. USA, støttet av land som Australia, Canada og New Zealand, ønsket liberalisering. Dog med unntak av viktige landbruksprodukter, som for eksempel melk og sukkerproduksjon.

Både under Kennedy-runden og Tokyo-runden så man lite fremskritt i utviklingen av en multilateral handelsavtale med landbruksprodukter. USA ønsket å utvikle handelen med landbruksprodukter, og bli kvitt oppfattelsen av landbruket som en særegen sektor med spesielle hensyn. EU på sin side hadde som utgangspunkt at reduksjoner i overføringer innenfor EUs felles landbrukspolitikk ikke kunne være gjenstand for forhandlinger. EU ønsket at fokuset skulle ligge på å stabilisere det internasjonale landbruksmarkedet. Dette førte lenge til et anstrengt forhold mellom EU og USA. USA måtte gi opp sine ønsker

knyttet til landbruk for å få i stand en generell avtale for verdenshandelen (Hoekman og Kostecki 2001:213).

Et viktig poeng er at det innen EU gradvis fra 1980-tallet og framover har vært grupper som har ønsket å forandre landbrukspolitikken, også i Europa erfarte man at omfattende støtteordninger medførte et alt større press på budsjettene. Samtidig med dette kan det være riktig å si at det foregikk et ideologisk skifte, hvor markedet som fordelingsmekanisme, konkurranse og deregulering fikk mer gjennomslagskraft. Blant annet to store oljesjokk og generelt dårlig økonomiske tider bidro til store budsjettunderskudd blant EU-landene. Samtidig med dette ble kampen mellom USA og EU alt sterkere, hvor USA på 1980-tallet nærmest inngikk en subsidiekrig mot EU (Hoekman og Kostecki 2001:214). Dette gav sterkere press mot støtteordningene innen EU, og en viss endring av EU sin holdning til et multilateralt avtaleverk for landbruket. Dette ledet fram til forhandlingene under Uruguay-runden, og inngåelsen av landbruksdelen av WTO-avtalen.

### **3.3.3 Rådende markedsorganisasjon. WTO og landbruket.**

Gjennomgangen av den internasjonale rammen for landbrukspolitikken fram mot Uruguay-runden har dannet et inntrykk av en sektor som i utstrakt grad var preget av proteksjonisme og omfattende støtteordninger. Landbruket er en sektor som i liten grad etter andre verdenskrig kan sies å ha vært preget av frihandel. Dette bildet endret seg noe etter Uruguay-forhandlingene og opprettelsen av WTO.

Uruguay-forhandlingene var banebrytende ved at det var eksplisitte referanser til liberalisering, hvor alle sider ved den internasjonale landbrukspolitikken ble diskutert. Dette inkluderte også nasjonal produksjonsstøtte og eksportstøtte. Dette i kontrast til ministererklæringene ved Kennedy-runden og Tokyo-runden, som la vekt på at landbruket var en unik sektor med behov for spesielle ordninger. Uruguay-forhandlingene skulle likevel vise seg å være en kamp mellom EU og USA. Også andre aktører var nå fremtredende, som for eksempel EFTA-land og Japan. En annen sterk gruppe av land som gjorde seg bemerket, var den såkalte Cairns-gruppen. Denne gruppen



var en alliert med USA, og inkluderte land som Argentina, Australia, Brasil, Canada, Chile og New Zealand. Posisjonene til USA-Cairns kontra EU var lenge preget av stor avstand( Hoekman og Kostecki 2001:215). USA ønsket lenge total avskaffelse av handelsvridende støtte innen ti år. Dette var totalt uaktuelt for EU. Etter en periode med stillstand ble man enige om at det langsiktige målet skulle være en progressiv reduksjon i landbruksstøtte, ikke total avskaffelse.

### **3.3.3.1 WTO-avtalens forpliktelser.**

WTO-avtalen som trådte i kraft i 1995 gjorde at nasjonale støtteordninger innen landbruket for første gang etter andre verdenskrig ble inkludert inn i medlemslandenes forpliktelser. Avtalen for landbruk rommer tre hovedkategorier; internstøtte, eksportstøtte og overgangen fra et kvantitativt til et tollbasert importvern. I tillegg til dette har flere særavtaler betydning for matvarehandelen, hvor SPS-avtalen(veterinære og plantesanitære forhold), og TBT-avtalen(tekniske handelshindringer) er de viktigste.

Når det gjelder internstøtten så består denne av to komponenter(Øverbye og Bottheim 1995:82). For det første budsjettstøtten, som er overføringene til jordbruket over statsbudsjettet. Den andre komponenten er skjermingsstøtten, eller tollvernet, som er verdien av at prisene er høyere nasjonalt enn på verdensmarkedet. I internstøtten er reduksjonene som ligger i WTO-avtalen avhengig av hvilken type støtte det dreier seg om. Internstøtten er oppdelt i tre ulike ”bokser”, grønn, gul og blå. Støtte i gul boks er den produksjonsavhengige støtten som beregnes gjennom AMS(Aggregate Measurement of Support). I WTO-avtalen lå det fast at denne støtten skulle reduseres med 20 % i tidsrommet 1995-2000. Reduksjonen på 20 % skulle skje i forhold til det gjennomsnittlige støttenivået i perioden 1986-88, også kalt basisperioden( Øverbye og Bottheim 1995:83) Støtten i AMS omfatter både budsjett- og prisstøtte som har betydning for verdenshandelen. I WTO-avtalen ligger det ønske om at internstøtte skal være mest mulig produksjonsuavhengig. Dette fordi denne støtten er mindre handelsforstyrrende.

Støtte i grønn boks er støtte som er fritatt fra reduksjonsforpliktelsene. Grunnlaget for at støtteordninger skal kunne defineres som inn i grønn boks, er at støtten ikke er, eller er minimalt handelsvridende.

Støtte som ble definert inn i blå boks var et resultat av den såkalte Blair-House-avtalen mellom EU og USA, hvor landene ble enige om å unnta støtte som var viktige for dem. For at støtte kan defineres som blå, må det være støtte til produksjon som er underlagt produksjonsbegrensende tiltak. Dette gjelder blant annet areal- og dyrestøtte i EU (Veggeland 2001:23). En del støtteordninger kan unntas fra reduksjoner ved å etablere blå støtte. Dette gjøres ved å flytte støtte fra gul til blå boks. Dette fremkommer da som reduksjon i gul støtte.

Når det gjelder eksportsubsidier var ønsket ved WTO-forhandlingene å redusere subsidiene for heve de kunstig lave prisene på verdensmarkedene. Det viste seg å være vanskelig å få enighet om store reduksjoner i eksportstøtten, EU var lite lysten på å redusere eksportsubsidiene, som er en hjørnestein i EUs landbrukspolitikk. Resultatene av forhandlingene om eksportsubsidiene innebærer at det er to type forpliktelser (Øverbye og Bottheim 1995:97). For det første skulle subsidiert mengde reduseres med 21 %. Den andre forpliktelsen innebar at eksportsubsidiene skulle reduseres med 36 % i verdi. Disse reduksjonene skulle måles etter gjennomsnittlig eksport i perioden 1986-90, og reduksjonene skulle gjennomføres i løpet av perioden 1995-2000. For u-land som er med i WTO var kravene mindre (Hoekman og Kostecki 2001). U-landene skulle redusere subsidiert mengde med 14 % og verdien av eksportsubsidiene med 24 %.

Grensevern var det tredje viktige forhandlingspunktet under Uruguay-runden.

Grensevernet beskytter innenlandsk produksjon mot konkurranse fra utenlandsk produksjon. Ett av de viktigste målene ved forhandlingene innen landbruk, var å legge til rette for større internasjonal handel med landbruksvarer, ved å lette adgangen til ulike lands markeder. Landbruksavtalen i WTO omfatter to viktige områder som berører grensevernet, nemlig toll- og tollsatser, og importkvoter (Øverbye og Bottheim 1995:49).

En viktig faktor i forhandlingene under Uruguay-runden var å få i stand en omlegging fra et kvantitativt grensevern, det vil si mengdebaserte importbegrensninger, til et tollbasert grensevern. Et kvantitativt grensevern innebærer at det er forbudt å importere hvis ikke

landets myndigheter har gitt importtillatelse. Et tollbasert vern innebærer at det er lov til å importere, ved at varen belastes med toll. I landbruksavtalen i WTO ble andre typer grensevern som kvantitativt vern, variable importavgifter, minstepriser ved import, skjønnsmessig importlisensiering og importmonopoler forbudt (Øverbye og Bottheim 1995:50). Det er ett unntak fra dette. Det er lov for land midlertidig å benytte seg av annet grensevern enn det tollbaserte, dersom det er nødvendig for å forebygge eller avhjelpe kritisk mangel på mat. I praksis innebærer avtalen en omlegging fra mengdebasert importrestriksjoner til et tollbasert grensevern.

I tillegg til denne overgangen til tollbasert vern, skulle tollsatsene reduseres og bindes. I klartekst innebar dette at tollsatsene ble redusert i gjennomsnitt med 36% i basisperioden, som var i perioden 1995-2000. I tillegg til dette skulle tollene for enkeltvarer reduseres med minimum 15%. Utviklingsland som er medlem av WTO skal i basisperioden ha redusert tollsatsene i gjennomsnitt med 24%, og minimum med 10% for enkeltvarer. Minst utviklede land er fritatt fra reduksjonsforpliktelsene for tollene.

For Norge har landbruksavtalen hatt betydning for utformingen av norsk landbrukspolitikk. Når det gjelder markedsadgang innebar WTO-avtalen at Norge måtte legge om fra et kvantitativt til et tollbasert vern. Importvernet har vært et av de viktigste virkemidlene for å beskytte norsk landbruksnæring. Helt siden loven om midlertidig innførselsstans ble gjeldende i 1934 har et kvantitativt importvern med sesongmessige importforbud stått sentralt som virkemiddel i den norske landbrukspolitikken. Praktiseringen av importforbudet har fungert som en effektiv måte å beskytte den norske landbruksproduksjonen (Steen 1988, Hveem 1994, Veggeland 2000). Dette har medført at det har vært relativt lite utenlandske landbruksvarer på det norske markedet, spesielt av varer som kjøtt, meierivarer og poteter. Omfanget av importen ble før utformet i ulike importråd, hvor landbrukets representanter var sterkt tilstede (Steen 1988). Omleggingen av importvernet, som følge av WTO-avtalen, innebar at importrådene ble nedlagt og et bredt sammensatt importråd med mindre innflytelse ble opprettet (Veggeland 1999:11). I tillegg til overgangen til tollbasert vern, krevde WTO-avtalen at tollsatsene skulle reduseres med 36% i gjennomsnitt, i en periode på seks år fra 1995. Den norske regjeringen med støtte fra stortingsflertallet, vedtok å gjennomføre hele reduksjonen med

en gang, fra og med 1. juli 1995( Veggeland 2002:45). I tillegg måtte Norge gjennomføre kravet om å redusere tollen på enkeltvarer med 15 %.

I WTO-avtalen ligger det en oppfordring til å gi tollpreferanser overfor utviklingsland, gjennom GSP-ordningen. I 1995 fjernet den norske regjeringen tollene på sentrale landbruksvarer fra de minst utviklede landene(MUL). Andre utviklingsland fikk full tollfrihet for ikke-sensitive landbruksvarer, og noe tollpreferanser på sensitive varer( Veggeland 2001:28). Dette var Norge ikke formelt forpliktet til å gjøre. Dette har ført til en økning av importert kjøtt, spesielt fra Botswana. Samtidig har forhandlinger mellom Norge og EU ført til lettelse i tollbarrierene og gjort det lettere for EU-landene å komme inn på det norske markedet. Veggeland(1999:13) viser at det skjedde en økning i import fra EU og andre land, uten at dette direkte kan føres tilbake som en effekt av WTO-avtalen. Det er helt klart en økning av kjøttimport fra spesielt Botswana, men også fra andre land, som EU-landene. Inntrykket er likevel at kjøttimporten til Norge, som nærmest har vært fraværende, fortsatt er på en veldig lavt nivå. I 1996, som var toppåret for import av kjøtt i perioden 1988-1998, utgjorde importen av kjøtt og kjøttvarer ikke mer enn omkring 2% av den totale importen av matvarer og levende dyr( Veggeland 1999:13). WTO-avtalen har i større grad hatt betydning for hvor importen kommer fra, hvor importen fra MUL-land, spesielt Botswana har økt.

Avtaleforpliktelsen som betyr reduksjon i eksportstøtten innebærer at Norge har begrenset mulighet til å kvitte seg med overproduksjon ved å dumpe varene på verdensmarkedet til subsidierte priser( Veggeland 2002:47). Dette har vært en faktor som bidrar til et behov for å redusere produksjon av norske landbruksvarer. Både nasjonalt og internasjonalt er det alt vanskeligere å argumentere for bruk av eksportstøtte, som oppfattes som et av de mest handelsvridende virkemidlene innen landbrukspolitikken. Det er liten tvil om at eksportstøtten er et av de viktigste forhandlingsområdene innen WTO, og de pågående forhandlingene viser også at eksportsubsidiene antakeligvis på sikt vil stå for fall. Dette vil jeg komme mer inn på i kapitlet som omhandler Norges forhandlingsposisjoner i WTO.

For Norges del har ikke reduksjonene i internstøtten gitt dramatiske utslag foreløpig. Mye av dette skyldes at støtte som defineres som "blå" støtte, det vil si støtte til

produksjon som er underlagt produksjonsbegrensende tiltak, har vært lovlig på grunnlag av WTO-avtalen. I realiteten bidrar disse kriteriene til at Norge og EU har kunnet opprettholde eksisterende støttenivå (Veggeland 2001:23). Reduksjonsforpliktelsen som ble knesatt i landbruksavtalen i WTO åpnet i realiteten for stor fleksibilitet fordi en del av de gule støtteordningene kunne flyttes over til blå boks. Dette ble da også gjort fra norsk side, som gjorde at viktige virkemidler innen norsk landbrukspolitikkk kunne unntas fra reduksjonsforpliktelsene. Likevel, såkalt produksjonsavhengig støtte (gul boks), gjør at Norge kan få problemer på lengre sikt. Det norske støttenivået nærmer seg "taket" når det gjelder lovlig støtte under gul boks. Dette innebærer at Norge er nødt til å gjøre noe med omfanget av AMS-støtten for ikke bryte med de internasjonale forpliktelsen som ligger i WTO-avtalen. Ifølge Veggeland (2001:23) var dette noe av bakgrunnen for at man valgte å redusere målprisene jordbruksavtalen. Det er denne produksjonsavhengige støtten som i stor grad vil være en utfordring for Norge i fremtidige forhandlinger innen WTO.

### **3.4. Oppsummering.**

Som det fremgår av denne gjennomgangen har norsk landbruk i stor grad vært skjermet mot utenlandsk konkurranse etter andre verdenskrig. For å forstå hvordan utformingen av landbrukspolitikken har vært er det nødvendig å se på nasjonale og internasjonale faktorer. Landbrukssektoren har hatt en sterk maktposisjon i det nasjonale politiske system, hvor det har vært en politisk konsensus rundt landbrukspolitikken, med omfattende støtte og importvern. Samtidig med dette har det internasjonale presset for å liberalisere handelen med landbruksprodukter gjennomgående vært lite etter andre verdenskrig. Dette endret seg vesentlig etter etableringen av WTO, hvor landbrukssektoren for første gang reelt ble gjenstand for et multilateralt avtaleverk som hadde til hensikt å liberalisere handelen med landbruksprodukter. Dette har til dels hatt innvirkning på norsk landbrukspolitikkk, samtidig som avtalens forpliktelser foreløpig ikke har rokket ved de sentrale elementene i norsk landbrukspolitikkk. Det er også viktig å huske på at samtidig som det internasjonale presset har endret seg, er også den politiske konsensusen nasjonalt noe endret. Likevel, landbrukssektorens sterke stilling, med omfattende støtte og vern står fast. Hvorvidt dette endres ved en ny avtale innenfor WTO

er et annet spørsmål, som jeg vil komme inn på i kapittelet som omhandler de norske forhandlingsposisjonene.

## **4. Fiskerisektoren.**

### **4.1 Innledning.**

Fiskerisektoren har gjennomgått store forandringer de siste tjue årene. Formålet med dette kapittelet er å se på hvordan fiskerisektoren har forandret seg. Ved å se på nasjonale og internasjonale faktorer ønsker jeg å danne et bilde av en sektor som i alt større grad er rettet inn mot eksportbehovene, hvor liberalisering og ønske om effektivitet gjennom konkurranse er stikkordene. På nasjonalt nivå vil jeg spesielt se på fiskerisektorens maktposisjon, hvor reguleringspolitikken, og støtteordningene vil være sentrale områder. Videre vil jeg belyse i hvilken grad sektoren har vært, og er, preget av samstemmighet og segmentering. Når det gjelder den internasjonale rammen vil de internasjonale maktforholdene bli belyst. Videre ønsker jeg å fokusere på markedssituasjonen for sektoren. Her vil eksportens betydning bli vektlagt. I tillegg vil Norges forhold til Europa og EU bli belyst, pluss at jeg vil se på WTO sin rolle når det gjelder fisk. Til slutt vil jeg konkludere og fokusere på viktigheten av å se på samspillet mellom nasjonale og internasjonale forklaringsfaktorer for å forstå utformingen av fiskeripolitikken.

---

## **4.2 Nasjonal ramme.**

### **4.2.1 Sektorens maktposisjon.**

I studiet av hvordan fiskeripolitikken har blitt håndtert av de politiske myndighetene, anser jeg det fruktbart å belyse hvordan den politiske reguleringen av sektoren har vært etter andre verdenskrig. I tilnærmingen av dette vil fokuset ligge på i hvilken grad politisk styring som virkemiddel, kontra en mer markedstilpasset politikk basert på fri konkurranse, er brukt for å oppnå effektivitet i næringen. I tillegg til å anvende regulering for å oppnå effektivitet, kan regulering bli brukt for å oppfylle ideologiske målsettinger for å oppnå fordelingsmål, som likhet i samfunnet. Det jeg ønsker å belyse er hvordan reguleringen av sektoren har vært gjennomført og i hvilken grad reguleringen har endret karakter og innhold. I tillegg til dette vil det ligge et fokus på hvilke argumenter de politiske myndighetene har ført i reguleringen av fiskerisektoren. Fokuset på reguleringene vil også få fram maktforholdene innen fiskerisektoren, og hvordan maktforholdene kan endres ved endringer i reguleringsregimet.

Fiskerisektoren kan ansees som et produksjonssystem (Jakobsen 1998:1). I dette produksjonssystemet er de viktigste oppgavene produksjon av råvarer, som utføres av fiskeflåter og fiskeoppdrettsanlegg, videre tilvirkning, som gjennomføres i fiskeindustrien, og eksport, som eksportsektoren står for. I gjennomgangen av reguleringen av sektoren vil fokuset ligge på disse tre basisaktivitetene.

Jakobsen(1998) ser to ulike faser i den norske reguleringen i fiskerisektoren. En første fase i etterkrigstiden, hvor de politiske myndighetene søkte å bedre lønnsomheten ved å begrense konkurransen og tilstrebe stabilitet i en næring preget av svingninger i råstofftilgangen. Den andre fasen var 1990-årenes liberalisering eller deregulering av sektoren. Lønnsomheten ønskes nå oppnådd ved å tilrettelegge for konkurranse.

### **4.2.2. Regulering gjennom beskyttelse.**

Det kan skilles mellom to former for råvareproduksjon, fiskeriene, som tradisjonelt har vært det viktigste, og fiskeoppdrett, som har blitt alt mer viktig de siste tiårene.

Når det gjelder fiskeriene har deltakelsen vært regulert på ulike måter. Flere midlertidige lover på 1950- og 1960- tallet, ble i 1972 avløst av en permanent lov om deltakelse i fiskeriene. Denne Deltakerloven baserer seg på at produksjonsmidlene i fiskeriene skulle eies av aktive fiskere. Dette innebar at konsesjonene var eksklusive og forbeholdt noen utvalgte grupper. Dette hindret andre aktører å være deltakere i fiskeriene og begrenset muligheten for vertikal integrasjon gjennom eierskap( Jakobsen 1998:11).

I reguleringen av fiskeflåten produksjon har Råfiskeloven av 1938 vært meget sentral i etterkrigstiden. Dette ga i praksis eksklusiv rett til fiskerne til å organisere all førstehåndsomsetning gjennom egne salgslag. Dette medførte en omfattende organisering hvor salgslagene fikk rett til å fastsette en minstepris på fisk og godkjenne hvilke tilvirkere eller eksportører som kunne få kjøpe fisk( Jakobsen 1998:12). Disse ordningene styrket råvareprodusentenes maktstilling. Under behandlingen av Råfiskeloven var det spesielt to fraksjoner som stod mot hverandre i det politiske landskapet. Dette var Arbeiderpartiet som ønsket et blandingsøkonomisk reguleringsregime, og Høyre som ønsket en mer markedsøkonomisk regulering av fiskerisektoren. Denne motsetningen mellom Arbeiderpartiet og Høyre har også gjort seg gjeldende i senere debatter omkring norsk fiskeripolitikk( Jakobsen 1998:14). Kritiske røster ble reist mot Råfiskeloven. Tilvirkerne og eksportørene rettet et kritisk søkelys mot den suverene retten som fiskerne fikk til å fastsette minstepris på råfisken. Likevel har Råfiskeloven av 1938, som ble erstattet av en ny permanent lov i 1951, i stor grad blitt stående fram til begynnelsen av 1990-årene.

Etter andre verdenskrig ble det lenge gjort forsøk på å starte med oppdrett av fisk i Norge, men det var først på slutten av 1960-tallet, hvor man gikk over til oppdrett i sjø, at virksomheten fikk et visst omfang. Dette gjorde også at regulering av virksomheten ble aktuelt. En midlertidig oppdrettslov kom i 1973, som innebar et krav om konsesjon for å drive oppdrett. Dette gjorde at det ble mulig å hindre en ukontrollert etableringsbølge. Likevel var det en lite restriktiv regulering av deltakelsen de første årene etter at den første Oppdrettsloven kom( Jakobsen 1998:17). De fleste som søkte konsesjon fikk tillatelse. Det var først med den nye Oppdrettsloven av 1981 at næringen fikk en mer spesifikk regulering av deltakelsen innen oppdrettsnæringen. I klartekst innebar denne loven et ønske om å at aktørene som var aktive innen produksjonen også skulle eie



produksjonsmidlene, på samme måte som innenfor fiskeriene. Loven ønsket å også å bidra til å opprettholde en distriktspolisk struktur, og det Arbeiderpartistyrte fiskeridepartementet gjorde klare distriktspolitiske prioriteringer i utdeling av oppdrettskonsesjonene (Jakobsen 1998:18).

Oppdrettsnæringen opplevde en voldsom vekst på 1980-tallet, noe som innebar et behov for å endre loven. En ny Oppdrettslov i 1985 innebar en viss liberalisering, blant annet gjaldt dette reguleringen av deltakelsen i oppdrettsnæringen, hvor kravet om selveierstruktur ble forlatt. Når det gjelder omsetningen av oppdrettsfisker fikk Fiskeoppdretternes Salgslag enerett på førstehåndsomsetningen av laks, ørret og røye (Jakobsen:21). Dette innebar at makt innenfor produksjonskjeden ble flyttet fra tilvirkerne og eksportørene til råvareprodusentene.

I reguleringen av tilvirkningen er det ikke etablert et omfattende lovverk for å verne om aktørene, som det har vært i produksjon av råvarer. Når det gjelder regulering av deltakelse i tilvirkningen er det ikke offentlige myndigheter, men råvareprodusentene, som i omfattende grad har regulert hvem som skal få tillatelse til å drive med tilvirkning. Dette illustrerer hvilken maktposisjon råvareprodusentene fikk med Råfiskeoven (Jakobsen 1998:25). Det er de ulike salgslagene i fiskeriene som har praktisert retten til å drive med kjøpergodkjenning. Omsetningen av annenhåndsomsetningen, det vil si fra tilvirkere til eksportører, har i etterkrigstiden i liten grad vært underlagt politisk regulering. Med Tilvirkerloven av 1970 endret dette seg. Dette innebar egne salgslag i tilvirkerleddet, som igjen ble kontrollert av råstoffleddet (Jakobsen 1998:29). Nok en gang kan vi se den sterke maktposisjonen til råstoffprodusentene. Denne forskjellen i lovgivning, som ikke har gitt den samme beskyttelse til aktørene i tilvirkerleddet, ga i praksis få begrensninger i råvareprodusentenes muligheter til å internalisere aktivitetene i tilvirkerleddet, mens aktørene i tilvirkerleddet har møtt stengsler som har vanskeliggjort vertikal integrasjon med råvareproduksjonen (Jakobsen 1998:30).

Den tredje sentrale aktiviteten i fiskerisystemet er eksporten av fisk. Eksportloven av 1955 har med små endringer vært stående frem til 1990. Dette medførte blant annet et krav om at eksportørene måtte være medlemmer i en bransjeforening. I tillegg innebar dette at en del av eksporten ble organisert gjennom offentlige oppnevnte eksportutvalg.

Disse eksportutvalgene overførte ofte disse rettighetene til egne salgsselskaper( Jakobsen 1998:33). Alt dette pekte mot en sterk grad av monopolisering av eksportrettighetene, hvor aktører ble stengt ute fra deltakelse i eksporten.

#### **4.2.3 Regulering gjennom konkurranse.**

Utover på 1980-tallet var det flere forhold som gjorde at det ble et økt press på de eksisterende reguleringene innen fiskerisektoren( Jakobsen 1998:36). Fangstverdier og lønnsomheten i fiskeriene viste en nedadgående tendens, begrenset verdiskapning i tilvirkningen, hvor norsk fiskeindustri i stadig mindre grad produserte bearbeidede produkter. I tillegg til dette var fiskeindustrien i liten grad effektivt markedsorientert, på grunn av fraværet av integrasjon mellom tilvirkerleddet og eksportleddet, samtidig med at eksporten var monopolisert. Samtidig med kriser og konkurser innen oppdrett, ga dette grobunn for et politisk press for å få en endring av reguleringene for å oppnå bedre effektivitet.

Innen fiskeeksporten ble det stadig klarere utover på 1980-tallet at reguleringene ikke førte til en effektiv utnyttelse for aktørene. Spesielt Arbeiderpartiet endret kurs når det gjaldt reguleringsspørsmålet. En ny Eksportlov kom i 1990, som innebar en forenkling av retningslinjene for deltakelse av eksporten( Jakobsen 1998:38). Fiskeridepartementet har vært liberal i praktiseringen av tildelinger og adgangen har vært nærmest fri. Viktig er at monopolsituasjonen som bransjeorganisasjonene og eksportutvalgene hadde, har blitt opphevet. I tillegg til dette kan eksportører eksportere alle typer fiskeprodukter. Dette bidrar til at man unngår sektoriseringen i tillegg til monopoliseringen av eksporten.

I tilvirkningen av fisk hadde salgslagene gjennom Råfiskeloven rett til å godkjenne hvem som kunne kjøpe fisk. Denne retten ble opphevet gjennom en endring av Råfiskeloven i 1992. Det var enighet på Stortinget at en endring av reguleringen av deltakelsen var nødvendig. Arbeiderpartiet var enig med Høyre om å oppheve salgslagenes godkjennelsesrett, men Høyre ønsket en sterkere liberalisering uten en offentlig godkjenningsordning, noe Arbeiderpartiet ønsket. Arbeiderpartiet fikk flertall, og den

såkalte Kjøpergodkjenningsloven kom i 1994(Jakobsen 1998:40). Når det gjaldt annenhåndsomsetningen av fisk, det vil si omsetning fra tilvirker til eksportør, ble Tilvirkerloven opphevet i 1992. Muligheten for å opprette tilvirkningssalgslag med monopol på annenhåndsomsetningen ble dermed fjernet. I praksis var det lite hensiktsmessig med regulering av annenhåndsomsetningen så lenge eksporten var liberalisert. Også på dette området var det bred politisk oppslutning om endring, bare SV og Senterpartiet var imot(Jakobsen 1998:40).

I råvareproduksjonen var det innen oppdrettsnæringen press mot reguleringene på grunnlag av kriser på 1980-tallet. I forskrifter fra 1991 ble kravet om at majoritetsinteressene skulle ha lokal tilknytning og at aktører ikke kunne ha majoritetsinteresser i mer enn et anlegg opphevet. Det er fortsatt et krav om konsesjoner, men nærings-eller distriktpolitiske restriksjoner for å overta konsesjoner er opphevet(Jakobsen 1998:41). Dette innebærer økt vekt på effektivitet og muligheter for storskaladrift. Råfiskeloven regulerte omsetningen av oppdretternes produksjon, som ga Fiskeoppdretternes Salgslag monopol på all førstehåndsomsetning av oppdrettsfisk. Dette har blitt opphevet ved at det har blitt fri førstehåndsomsetning. Igjen et eksempel på at makt flyttes fra politiske myndigheter til markedet

Når det gjelder fiskeriene er denne delen av fiskerisystemet i liten grad underlagt omfattende endringer i reguleringene. Jakobsen( 1998:44) mener at dette skyldes to forhold. For det første den maktposisjon som fiskerne og deres organisasjoner har opparbeidet seg. I tillegg er det fiskeriene som har størst avstand til de internasjonale markedene. Viktig i reguleringen har Deltakerloven vært. Som fortsatt består. Hovedtrekkene i Råfiskeloven består også, men med enkelte endringer som har bidratt til å svekke noe av fiskernes sterke posisjon. Salgslagene har mistet retten til å godkjenne kjøpere av råfisk. I tillegg til dette er det gjort endringer i Fiskerigrenseloven( Jakobsen 1998:45). Et generelt forbud mot leveranser fra utenlandske fartøyer har blitt erstattet av en hovedregel om at slike leveranser skal være tillatt. Igjen en illustrasjon på ønsket om økt konkurranse.

#### **4.2.4 Korporative kanal, interesseorganisasjoner og Hovedavtalen.**

Innen fiskerisektoren vil det være interessant å se hvordan de ulike leddene i produksjonssystemet har hatt en innvirkning på interesseorganiseringen i sektoren. Videre vil det være fruktbart å se hvordan interesseorganisasjonene har fungert som pressgruppe og til dels som utøvende organ for myndighetenes politikk, og med dette hatt innflytelse på fiskeripolitikken.

Et viktig og karakteristisk trekk ved organiseringen innen fiskerisektoren er tre separate lag, det vil si fiske, produksjon og eksport. Dette innebærer en oppdeling i tre ulike autonome ledd. Dette har medført at fiskerisektorens organisasjonsstruktur ikke er samlet under en helhetlig paraplyorganisasjon, men i større grad har vært selvstendige aktører (Sagdahl 1982:16). Dette har medført at de politiske myndighetene i utformingen av fiskeripolitikken har stått overfor aktører med ulik forankring i sektoren, og til dels ulike interesser. I diskusjonen om fiskerinæringens maktposisjon i det norske politiske system er det viktig å ha denne differensieringen og oppdelingen i ulike autonome ledd i bakhodet. For det første kan dette ha vært en medvirkende årsak til problemene med å samle fiskerisektoren under en enhetlig paraplyorganisasjon. For det andre kan denne oppdelingen ha medført at sektoren samlet sett har stått svakere i den politiske innflytelsen. Når det gjelder fiskernes innflytelse i utformingen av fiskeripolitikken, har det blitt hevdet at fiskernes interesseorganisasjon, Fiskarlaget, har hatt en relativt svak gjennomslagskraft i utformingen av etterkrigstidens fiskeripolitikk (Sagdahl 1982). I den forbindelse er det viktig å påpeke at organiseringen av fiskerisektoren kom sent i gang. Landsomfattende interesseorganisering kom på et sent tidspunkt, og betraktelig senere enn i landbruket. Etableringen av Norges Fiskarlag kom så sent som 1926, tretti år etter organiseringen av landbruket. Dette er en illustrasjon på hvor vanskelig det var å samle fiskeriene under en enhetlig paraplyorganisasjon. Bøndene hadde på et mye tidligere tidspunkt fått erfaring med organisasjonsarbeid og politisk arbeid (Hallenstvedt 1982:51) Fiskerne hadde liten tradisjon for dette, og var således sent ute med interesseorganiseringen. I tillegg til dette var det lenge et fravær av en egen fiskerifaglig profesjon i fiskerisektoren, dette i motsetning til landbruket som var tidlig ute med en egen profesjon. (Sagdahl 1982). Ettersom Fiskarlaget kun har representert ett av næringens ledd, som ifølge Sagdahl (1982:36), har vært underordnet foredlings og omsetningsleddet, kan ha gjort at innflytelseskanalene overfor politiske myndigheter har

vært vanskelig. Et viktig trekk er at fiskerne på dette grunnlag ikke i like stor grad som landbruksorganisasjonene har maktet å ta tak i, og ha innflytelse over forvaltningskanalen (Sagdahl 1982:41). Likevel, Fiskarlagets posisjon i forvaltningskanalen ble styrket gjennom etableringen av Hovedavtalen.

Fiskerisektoren som helhet har en lagdelt organisasjonsstruktur (Hallenstvedt 1982). Komplementære bransjeorganisasjoner som arbeider for å fremme næringens interesser som helhet har tradisjonelt stått svakt innen fiskerisektoren. Det er en kompleksitet i organiseringen som gjennomskjæres både av vertikale og horisontale skillelinjer. Dette er i motsetning til hvordan organiseringen har vært innenfor landbruket. Her har interesseorganiseringen i stor grad vært rettet mot klientenes mål, det vil si bøndene, hvor eksportthensyn har vært fraværende. Innen fiskerisektoren har dette betydd at fiskerne og deres kamp for makt og beskyttelse, har måttet kjempe mot tilvirkere og eksportører, som har vært opptatt av best mulig vilkår for eksport.

Denne oppsplittingen av fiskerisektoren gir seg også utslag i organiseringen av sektoren. De viktigste interesseorganisasjonene er Norges Fiskarlag, Fiskeri og Havbruksnæringens Landsforening (FHL) og Norske Sjømatbedrifters Landsforening (NSL). FHL og NSL er organisasjoner som representerer eksportthensynene, det vil i hovedsak si tilvirkere og eksportører i produksjonssystemet. Fiskarlaget har i all hovedsak representert fiskerne i produksjonssystemet. Medlemsstokken til Norges Fiskarlag er heltids- og deltidsfiskere fra små sjarker til store havgående fartøyer. Fiskarlaget er en politisk uavhengig, faglig landsorganisasjon som bygger på frivillig medlemskap av fiskere gjennom fylkesfiskelag og faglige gruppeorganisasjoner (Langhelle 2001:65). FHL er en felles landsomfattende næringspolitisk og arbeidsgiverorganisasjon tilknyttet NHO. Organisasjonen ivaretar medlemmenes interesser innenfor handelspolitikk, lønns- og arbeidsvilkår og helse, miljø og sikkerhet. NSL er en konkurrent til FHL organisert utenfor NHO. NSL er en landsomfattende bransjeforening for fiskerisektoren, som ønsker å ivareta medlemsbedriftenes interesser av næringspolitisk, økonomisk og faglig art.

Som tidligere nevnt under avsnittet om reguleringen av norsk fiskerisektor, har mange av rettighetene som fiskerne hadde gjennom sine salgslag, blitt avviklet på 1990-tallet, og

således har fiskerne mistet noe av sin makt. Det er likevel klart at Norges Fiskarlag har hatt betydelig innflytelse over fiskeripolitikken, spesielt gjennom støtteordningene. Statstøtten til fiskeriene ble formalisert gjennom Hovedavtalen i 1964. Dette er årlige forhandlinger mellom staten og Norges Fiskarlag, som representerer hele fiskerinæringa. Det er spesielt to argumenter som har blitt trukket fram for å belyse grunnlaget for overføringene til fiskerisektoren( Hersoug 1992, Hernes 1999). For det første skulle støtten bidra til å sikre fiskerne et rimelig inntektsgrunnlag, og for det andre skulle avtalen støtte effektivisering av fiskeflåten. I utgangspunktet var en vesentlig del av støttesystemet, pristilskuddene, ment som en overgangsordning, som i teorien skulle gjøre seg selv overflødig og avvikles i løpet av fem år. Gjennom strukturrasjonalisering både på landsiden og i fiskeflåten skulle aktørene i fiskerisektoren sikres en rimelig lønnsutvikling( Hernes 1999, Langhelle 2001:37). Dette innebærer at det i utgangspunktet var lagt vekt på lønnsomhet i sektoren, i motsetning til landbrukssektoren. Det skulle dog vise seg fort at støtteordningene til sektoren ble permanente og stadig økte. Noe av ønskemålet med støtteordningene gjennom Hovedavtalen var at overføringene til strukturrasjonalisering skulle utgjøre en stor del av overføringene. Slik gikk det ikke, støtten ble opprettholdt, og en vesentlig del av overføringene ble avsatt til inntektsstøtte for fiskerne. Altså i strid med det opprinnelige ønskemålet. I perioden 1964-1990 gikk nær 80% av støtten til inntektsstøtte, mens bare 11% gikk til strukturtiltak og 11% til sosiale tiltak( Hersoug 1992:275). Støtten steg merkbart fra midten av 1979-tallet, med en topp i 1981 hvor utbetalt støtte lå på 2.5 milliarder(Hernes 1999:11). På mange måter ble statstøtten fiskerinæringens møllestein. Støtten kunne stå for opptil 70% av lønnsevnen i fiske og foredling. Sektoren var blitt avhengig av støtteordningene. Støtten hadde den effekt at den stimulerte til økte investeringer og økt fangstevne, som kan ha gitt et press på ressursene.

Utover på 1980-tallet falt både fangstverdien og lønnsomheten til sektoren. Dette gjorde at det kom mer kritikk av støtteordningene, som ble ansett som noe som virket mot sin hensikt, ved at støtten i liten grad oppfylte målsettingen som var satt, hvor strukturrasjonalisering og effektivitet skulle gjøre overføringene til sektoren overflødige. Det var oppstått et legitimitetsproblem knyttet til overføringene til fiskerisektoren. Ikke minst ble den politiske holdningen til sektoren gradvis endret (Hernes 1999). På 1990-

tallet så man i praksis en avvikling av fiskeristøtten gjennom Hovedavtalen. Fra en topp i 1981 med 2.5 milliarder i støtte, var støtten til fiskerisektoren i 1999 på 110 millioner(Langhelle 2001:40).

Det er flere forhold som bør trekkes fram for å forklare hvorfor støtten til fiskerisektoren ble avviklet. For det første var det en gradvis politisk endring i synet på fiskerisektoren generelt, og støtteordningene spesielt. I tillegg til dette kan avviklingen av støtten knyttes til ytre press, hvor spesielt EFTA-avtalen hadde betydning, og som en strategisk posisjonering i forhold til GATT/WTO( Langhelle 2001:40, Hernes 1999). Hvilke implikasjoner som ligger i avtalene med EU, gjennom EFTA-avtalen og EØS, og GATT/WTO vil jeg komme inn på i delen som omhandler de ytre rammene for utformingen av norsk fiskeripolitikk.

Det interessante ved avviklingen av støtteordningene er at det ikke kom noen innvendinger på Stortinget, og at regjeringsproposisjonen ikke berører motforestillinger omkring det faktum at støtteordningen måtte fjernes(Hernes 1999:245). Selv om det langsiktige målet har vært å redusere støtteordningene, er dette også et tegn på at de handelsmessige forholdene og økt eksport ble ansett som viktigere enn å bevare støtteordningen i fiskerisektoren. Når det gjelder støttesystemet og avviklingen av denne er det interessant å se på Norges Fiskarlags rolle. Fiskarlaget har gjennom forhandlingene omkring Hovedavtalen for fiskerinæringen vært medaktør i prosessen som medførte at store deler av fiskeristøtten ble avviklet. Spørsmålet er hvordan fiskernes egen organisasjon kunne akseptere en avvikling av fiskeristøtten. Hernes(1999) legger vekt på at Fiskarlaget ved et ønske om å bedre markedsforholdene for norsk eksport av fisk var kommet i en situasjon hvor en avvisning av EFTA-avtalen, og dermed også kutt i støtteordningene, i realiteten var umulig. ”Dersom fiskernes faglag sa nei til bedring i eksportpensynene, gikk vekk fra at støtteordningen var midlertidige tiltak, og opptrådte ensidig ut fra hva som tjente fiskerne framsto man ikke som en seriøs aktør verken overfor myndighetene eller andre grupper i næringen”(Hernes 1999:26). Det er liten tvil om at Fiskarlaget var en aktiv partner som la viktige premisser når det gjaldt utviklingen av fiskeristøtten. Hernes(1999) argumenterer for at Fiskarlaget selv var medvirkende til kuttene. Organisasjonen trakk seg ikke fra samarbeidet når støtten ble redusert, men var en aktiv deltaker som aksepterte kuttene. Hovedavtalen og fiskeristøtten var avhengig av

at politikerne oppfattet den som legitim. Viktig i denne sammenheng er de politiske signalene knyttet til støtteordningene spesielt, og fiskeripolitikken generelt. Inntrykket er at det skjedde en endring i holdninger til fiskeristøtten blant politikerne. På begynnelsen av 1980-årene var det stor skepsis i fagkomiteen på Stortinget til en grunnleggende endring i bruken av støttemidler( Hernes 1999:300). Dette endres på 1990-tallet, hvor politikerne vektlegger at fiskeristøtten er et midlertidig tiltak, som burde avvikles. Arbeiderpartiets medlemmer tok på begynnelsen av 1980-tallet sterkest avstand fra å endre fiskeristøtten, men skiftet kurs på slutten av 1980-tallet. Noe som ifølge Hernes(1999:300) medfører at Arbeiderpartiet har foretatt den sterkeste og klareste endringen i holdningen til støtten i fiskerisektoren. Selv om man kan diskutere i hvilken grad de politiske signalene har hatt innvirkning på avviklingen av støtteordningene, er det et tegn på at flertallet av partiene på Stortinget ønsket en omlegging av fiskeristøtten, og således fungerte som en viktig rammebetingelse for forhandlingene innenfor Hovedavtalen. Avviklingen av fiskeristøtten ble gjennomført uten stor motstand fra fiskerisektoren og uten en politisk turbulens som har vært rådende i diskusjonene omkring støtten til landbruket(Grønnevet 2002:132, Hernes 1999:332).

Det er interessant å se i hvilken grad forholdet mellom Fiskarlaget, politikerne og administrasjonen har endret seg, og hvilke implikasjoner dette har hatt for avviklingen av fiskeristøtten og fiskeripolitikk generelt. Dette vil jeg komme inn på i delen som omhandler sektorens beslutningsprosedyre, hvor jeg diskuterer i hvilken grad fiskerisektoren har vært segmentert, og i hvilken grad dette har endret seg.

#### **4.2.5 Beslutningsprosedyre. Samstemmighet og segmentering?**

Dahl Jakobsen (1982) fokuserer på hvordan fiskerisektorens sterke eksportthensyn har preget den administrative tilnærmingen til næringen. I tillegg til dette er fokuset på hvordan fiskerinæringen i mindre grad enn tilfellet har vært innen landbruket, har vært preget av en egen fagutdannelse og profesjonalisering. En egen høyere fagutdannelse kom sent i stand i fiskerisektoren, noe som kan ha hemmet oppbyggingen av en egen offentlig fagetat. Dahl Jakobsen(1982:58) mener at den offentlige fiskeripolitikken gjennomgående har vært mindre klientorientert i forholdet til fiskerne, og motsetning til



hvordan forholdet mellom offentlige myndigheter og bøndene som klienter, har vært i landbrukssektoren. En viktig faktor til dette er at offentlige myndigheter må balansere hensynene til klientgrupper med ulike interesser: fiskere, eksportører og tilvirkere. Fiskernes interesser, har ifølge dette synet, ofte kommet i en underordnet stilling i forhold til eksport hensynene.

I den første maktutredningen ble fiskerisektoren brukt som et eksempel på en sektor preget av segmentering (Hernes 1999:16). Dette er basert på kontakten mellom representanter for forvaltning, politikk og interesseorganisasjoner, hvor deltakerne delte samme interesser og situasjonsoppfatninger. Hovedavtalen for fiskerisektoren, hvor Fiskarlaget som enerepresentant for næringen har hatt en fremtredende plass, er en faktor som kan belyse segmenteringstendensene. Norges Fiskarlag hadde monopol på deltakelsen, og koblingene var særlig tette til Fiskeridepartementet. Forhandlingene mellom staten og Fiskarlaget la grunnlaget for sentrale økonomiske virkemidler i fiskerisektoren. I så måte hadde Fiskarlaget makt og innflytelse over utformingen av sentrale deler av fiskeripolitikken. I tillegg til dette kommer de tette koblingene til politikerne. Spesielt har det blitt påpekt koblingen mellom Arbeiderpartiet og Fiskarlaget. Formelt har Norges Fiskarlag vært partipolitisk uavhengig, men et markant trekk har tradisjonelt vært tilknytningen og sterke bånd til arbeiderbevegelsen og Arbeiderpartiet(Sagdahl 1982:32). Dette kan ha gitt fiskerne og deres organisasjon innflytelse og sympati i Arbeiderpartiet.

Likevel, denne oppfatningen av fiskerisektoren som segmentert er ikke entydig, og langt fra så klar som oppfatningen av landbrukssektoren som segmentert. Hallenstvedt(1982) argumenterer for at segmenteringshypotesene for fiskerisektoren er uriktige. Hallenstvedt mener at grunnlaget som ligger for å hevde at en sektor er preget av segmentering passer særdeles dårlig med hvordan problemløsningen har vært innenfor fiskerisektoren. Fiskerinæringen har vært preget av konflikt knyttet til spørsmålet om hvilke deltakere som er legitime representanter for næringen. Det har tradisjonelt vært strid om hvilke problemstillinger som er mest sentrale "Fiskerinæringen utgjør således i svært liten grad en avgrenset beslutningsarena eller segment etter de kriterier som er satt opp som kjennetegn for dette. Interne motsetninger avleires i organisasjonsdeltakelsen og

forsterkes i sin tur av denne. Næringen får høy grad av gjennomtrengelighet ved at koalisjonspartnere søkes utenfor næringen”( Hallenstvedt 1982:292).

Spørsmålet man kan stille seg er om sektoren har forandret seg nevneverdig på dette området. Fins det dekning for å si at sektoren er mer segmentert nå? Det er i hvert fall nærliggende å hevde at sektoren har blitt mer samstemmig omkring eksportpensynene. Det er flere forhold som kan være med på å belyse dette. Når det gjelder støtteordninger har vi sett at denne i praksis har blitt avvirket på 1990-tallet. Samtidig har vi også sett at fiskerisektoren har hatt en endring av reguleringsregimet på 1990-tallet. Dette har medført at fiskerisektoren har gått gjennom en omstillingsprosess, hvor støtte og vern av sektoren er forlatt og sannsynligvis ikke vil komme tilbake. Samtidig er dette en illustrasjon på at makten som tradisjonelt har ligget hos fiskerne har blitt svekket. Liberalisering og konkurranse for å utnytte markedene for eksport mest mulig effektivt er målsettingen som næringen i større og større grad samles om. Enigheten som lå omkring fiskeripolitikken og overføringene har endret seg. Fiskarlaget har ikke det samme gjennomslaget for støtte og vern av sektoren. Når det gjelder støtteordningene ble det alt vanskeligere å legitimere berettigelsen av støtteordningene utover på 1980-tallet. Det viste seg at støtteordningene ikke bidro til utjevning, snarer tvert imot(Hernes 1999). Kanskje spesielt viktig og interessant er det se på hvordan Arbeiderpartiet har skiftet kurs i synet på regulering og støtte til fiskerisektoren. Fra å være et parti som vernet om støtteordningene og reguleringene av sektoren, og som tradisjonelt har hatt tette bånd til Fiskarlaget, har partiet blitt en pådriver for reformer i fiskerisektoren.

## **4.3 Internasjonal ramme.**

### **4.3.1 Internasjonale maktforhold.**

Etter andre verdenskrig ble fisket alt mer effektivt, som innebar en reduksjon av tradisjonelle kystfiskerier og etableringen av store fiskefartøyer som søkte til fjerne farvann. Dette førte til en sterk økning i den globale fangsten, fra 22 millioner tonn i 1938 til 109,6 millioner tonn i 1994(Leigh Bailey 1997:143). Denne sterke økningen i

fisket på åpent hav var grunnlaget for at det kom et behov for internasjonal regulering av fiskeriressursene. FNs tredje havrettskonferanse i 1975 etablerte regler for internasjonal fangst av fisk. Her ble det knesatt en regel om at kyststater kunne etablere en 200- mils økonomisk sone, hvor kyststatene har eksklusive rettigheter over naturressursene(Hoel 1998:210). Det er liten tvil om at dette var en dramatisk forandring. I klartekst var sonene en utvidelse av kyststatenes suverenitet(Leigh Bailey 1997:144). Dette medførte at flåter som fisket i fjerne farvann ble utestengt fra tradisjonelle fiskefelter. Ikke minst gjaldt dette fiskere fra EU, som mistet 500 000 tonn som EU-fiskere tidligere hadde høstet utenfor kysten til ikke EU-land. En annen virkning av 200- milssonen var mulighetene dette gav for fiskeriforvaltning av ressursene.

For Norges del betydde 200- mils økonomisk sone mye. Det innebar at Norge fikk enorme fiskeriressurser under norsk jurisdiksjon. Norsk økonomisk sone ble etablert utenfor fastlandet i 1977, fiskevernsonen ved Svalbard og Jan Mayen ble etablert i henholdsvis 1977 og 1980( Hoel 1998:210). Før innføringen av denne sonen hadde utenlandske fiskere drevet utstrakt grad av fiske utenfor norskekysten. Blant annet hadde franske, tyske , engelske og spanske trålere fisket store mengder fisk innenfor norsk sone( Hoel 1998:212).

#### **4.3.2 Markedsposisjon for norsk sektor, internasjonal markedssituasjon.**

Havet og havfisket har alltid hatt stor betydning for Norge. Eksport av fisk har siden høymiddelalderen vært viktig inntektskilde for fiskere og nasjonen som helhet. Dette illustreres ved det faktum at det i perioden 1870 til 1970 ble eksportert mellom 70 og 90% av den totale fangsten(Leigh Bailey 1997:144). Samlet i norsk økonomi spiller fiskerisektoren en relativt beskjeden rolle, hvor fiske, oppdrett og foredling står for omtrent 1% av BNP(Hersoug 1992). Når det kommer til eksport begynner fiskerisektoren å ha betydning på nasjonaløkonomien i Norge. Norge var i 2003 den tredje største eksportnasjonen av sjømat målt i verdi(Eksportutvalget for fisk 2003), bare slått av Thailand og Kina. Norsk eksport av sjømat har hatt en formidabel oppsving på 1990-tallet og begynnelsen av det nye århundret. I 1991 eksporterte Norge sjømat(fangst og oppdrett) for 15 milliarder kroner, mens vi i 2002 eksporterte for i underkant av 30

milliarder. Dette innebærer at fiskeri og havbruksnæringens andel av norsk eksport i 2002 var på 5.7 % (Fiskeridepartementet 2003).

Siden slutten av 1970-tallet har oppdrettsnæringen i alt sterkere grad bidratt til denne økningen i eksporten. Norge er i dag den største nasjonen i oppdrett av atlantisk laks, foran Chile. Oppdrett er en næring som har store utviklingsmuligheter. Nye arter og annen form for oppdrett gir store muligheter, ved siden av den etablerte og tradisjonelle fiskerinæringen. For å følge Eksportutvalget for fisk/ Fiskeridepartementet(2000): ”Veksten i næringen de nærmeste 20-30 år spås av mange å kunne overgå inntektene av olje og gass, og det finnes knapt noen annen næring med et slikt vekstpotensial”

Av totalfangsten eksporteres mellom 80 og 90 %. Noe som illustrerer at den norske fiskerisektoren er ekstremt avhengig av utviklingen på de sentrale markedene, i første rekke EU, USA og Japan. Den største andelen av eksport av sjømat går til EU-landene, med 54% eller 15,5 milliarder , fulgt av Asia( i stor grad Japan) med 19%, Øst-Europa med 14%, Nord-Amerika 5,5% og Latin-Amerika med 4%(Eksportutvalget for Fisk 2003). Verdt å merke seg er at den relative andelen sjømat som eksporteres til EU har minket noe. Fra rundt 70% på begynnelsen av 1990-tallet, til 54% nå(Eksportutvalget for fisk 2003). Noe som viser at Norge har redusert avhengigheten av EU noe.

Antall fiskere har variert mye opp gjennom historien. Etter andre verdenskrig er likevel tendensen klar og entydig, med betydelig nedgang i antall fiskere( Hersoug 1992, Leigh-Bailey1997, Fiskeridepartementet 2003). I 1948 hadde 68400 fiske som eneste yrke, i 1980 var dette sunket til 25140, og i 2002 13913(Fiskeridepartementet 2003). Dette viser at betydningen av den tradisjonelle fiskeindustrien har minsket etter andre verdenskrig. Likevel er fiskerisektoren i aller høyeste grad viktig faktor i norsk økonomi.

Den internasjonale konkurransesituasjonen har blitt stadig tøffere det siste tiåret. Når det gjelder atlantisk laks har Norge gått fra å være nærmest eneleverandør til en situasjon med stor konkurranse. Spesielt Chile har seilet opp til å bli en storaktør, med en produksjon av laks som nesten er på høyde med Norge(Ludvigsen 2003). En annen faktor er den stadige internasjonaliseringen i bearbeidningen av sjømat. Forbedringer når det gjelder transportmetoder og fryseteknologi har gjort at det ikke nødvendigvis er nærhet til råvaresiden som er avgjørende for lokalisering av bedrifter(Andreassen 2004).

Geografiske avstander har mistet noe av sin betydning. Denne økte bearbeidingskapasiteten utenfor Norge, blant annet i Kina, har blant mange i fiskerisektoren blitt oppfattet som et problem, og som kan true norsk fiskeindustri. Andre har igjen påpekt at høyt kostnadsnivå i Norge i realiteten utkonkurrerer den norske industrien.

#### **4.3.2.1 Norge og EU.**

Fiskerisektoren har vært og er en av de mest konfliktfylte områdene i vårt forhold til EU. Både ved medlemskapsforhandlingene i 1972 og 1994 har det vært motstridende interesser mellom Norge og EU. Det er spesielt en årsak til dette, nemlig at Norge har store fiskeriressurser og er eksportavhengige, mens EU har lite ressurser i eget farvann og har et importbehov av fisk. EU har stor overkapasitet i fiskeflåten og ønsker å verne egne fiskere fra konkurranse fra land utenfor EU. Selv om Norge ikke er medlem av EU foreligger det avtaler som regulerer forholdet mellom Norge og EU på fiskerisiden. Hva disse avtalene innebærer og hvordan dette påvirker norsk fiskeripolitikk vil være kjernen i framstillingen av forholdet mellom Norge og EU i fiskerisektoren.

På grunnlag av at Norge ikke er medlem av EU er heller ikke Norge i særlig grad berørt av ressurspolitikken i EU (Hoel 1998:209). Ressurspolitikken i EU er basert på lik adgang til fiskeriressursene. Dette innebærer at medlemslandene har overdratt myndighet til Fellesskapet når det gjelder ressursforvaltningen. Ved et eventuelt norsk medlemskap innebærer dette også at Norge blir underlagt denne ordningen. Norske fiskeriressurser ville blitt en del av Fellesskapets felles ressurser. Og ville således blitt fordelt også til fiskere fra andre EU-land. Det er i all hovedsak spørsmål knyttet til markedsforholdene som er basisen for fiskeriavtalene mellom EU og Norge. Etter Norges nei til EF i 1972 ble det gjort en avtale mellom Norge og EF. Dette ble kjent som Fiskarbrevet av 1973, som ble supplert av nok et Fiskarbrev i 1986. Brevet ga visse tollettelser, slik at adgangen til tidligere EFTA-land ikke skulle bli vanskeligere, men Fiskarbrevets betydning har

vært begrenset( Hoel 1998:216). EU har fortsatt et betydelig vern av markedsordningene for fisk og fiskeprodukter, for å beskytte egne fiskere mot konkurranse.

Forhandlingene innenfor EFTA og inngåelsen av frihandelsavtalen i 1989 for fisk og fiskeprodukter, innebar et forbud mot all konkurransevidende statsstøtte i fiskerisektoren(Jakobsen 1998, Hernes 1999, Langhelle 2001). Dette har hatt betydning for statstøtten til fiskerisektoren. Som vi tidligere har sett gjennomgikk støtteordningene til næringen en radikal forandring på 1990- tallet, hvor støtteordningene i praksis ble avskaffet. EFTA-avtalen innebærer at det ikke er lov å bruke støtte som omfatter hele fiskerisektoren. Den viktigste betydningen for Norge var at ordningen med generelle pristilskudd var i strid med reglene til EFTA( Hernes 1999:245) I tillegg til dette innebar EFTA-avtalen at norske myndigheter måtte gi fiskefartøyer fra andre EFTA-land adgang til å lande sine fangster i Norge. Dette var en sterkt medvirkende årsak til at Fiskerigrenseloven ble endret, slik at et generelt forbud mot utenlandske leveranser ble erstattet av en generell tillatelse(Jakobsen 1998, Hoel 1999, Langhelle 2001).

Gjennom EØS-avtalen som trådte i kraft i 1993 har Norge forhandlet fram tollfrihet for mange ubearbeidede fiskeprodukter, som tidligere hadde tollsatser i spennet mellom 3 til 30 %. For en del andre produkter, så man en gradvis nedtrapping av toll i perioden 1993-1997. Når det gjelder arter som EU mener seg spesielt konkurranseutsatt for, har EU opprettholdt høye tollsatser. Dette gjelder blant annet sild, reker, makrell og laks. Videre innebærer avtalen at tollsatsene stiger i takt med bearbeidingsgrad, noe som gjør at det stimuleres til eksport av råfisk til EU, i stedet for eksport av bearbeidede fiskeprodukter fra Norge(Hoel 1998:218). Dette innebærer at markedssiden innen fiskerisektoren har fått noe tollreduksjoner gjennom EØS-avtalen. Det er også på markedssiden at fiskerisektoren ville hatt de største positive effektene ved et EU-medlemskap. Dette ville betydd avvikling av toll og antidumpingtiltak. Av særlig betydning ville et medlemskap hatt for bearbeidede fiskeprodukter, som nå blir møtt med en del toll.

Andre forhold som påvirker fiskerisektoren er den veterinærmessige grensekontrollen. Veterinæravtalen ble en del av EØS-avtalen i 1998(Veggeland 1999:9). I praksis innebærer dette at det ble slutt på grensekontrollen. Dette har betydning for norsk fiskerisektor, som gjennom sin eksport til EU, har klare interesser i ikke å øke

kontrollfrekvensen ved grensepasseringene inn til EU. Noe som kunne gitt merkostnader og fare for kvalitetsforringelse på produktene ved forsinkelser(Hoel 1998:220).

I tillegg til Fiskarbrevet og EØS-avtalen, er spesielt norsk oppdrettslaks et hett tema i forholdet mellom Norge og EU. Innenfor EU er det spesielt skotske og irske oppdrettere som opplever konkurransen fra norsk oppdrettslaks som vanskelig. Etter noe fram og tilbake inngikk Norge og EU en lakseavtale i 1997, som varte fram til 2002. Norge klarte å unngå antidumpingtiltak mot visse innrømmelser( Hoel 1999:221). Dette gikk blant annet ut på at det ble satt et tak på den norske eksportveksten på laks til EU på 10% per år, og at laksen ikke skulle selges under 3.25 ecu. I lakseavtalen har EU styrt prinsippene i stor grad. Avtalens implikasjoner om begrensnig av norsk ekspansjon innebar en halvering av den tidligere veksttakten i lakseeksporten, samtidig som minsteprissystemet gjorde at oppdretterne langt på vei var avskåret fra å konkurrere på pris i EU-markedet (Hoel 1999:224). Alternativet om straffetoll gjorde at det hersket en enighet i fiskerisektoren om at avtalen var det beste av to onder. Etter at lakseavtalen tok slutt og beskyttelsestiltakene mot norsk laks utløp i mai 2003, har ikke norsk laks vært omfattet av spesielle tiltak fra EUs side (Ludvigsen 2004). Britiske og irske myndigheter har kommet med henstillinger til Kommissjonen om å innføre nye beskyttelsestiltak mot norsk og annen lakseeksport til EU. I skrivende stund er dette ikke noe som har blitt gjennomført fra EU sin side.

Som det framgår er det på markedssiden tilpasningene til EU er omfattende. Norge er særdeles avhengig av EU ettersom omtrent 60% av eksporten av fisk og fiskeprodukter går til EU. EØS-avtalen innebærer et bedre tollregime enn tidligere, men den har ikke fjernet trusselen om antidumpingtiltak( Hoel 1999:224). Norge har gjennom EFTA frihandelsavtaler med de nye landene som ble medlemmer av EU i mai 2004. Dette har medført at EØS-avtalen har blitt reforhandlet, og EØS-avtalen har erstattet frihandelsavtalene. Dette har gitt dårligere vilkår for norsk eksport til disse markedene. Dette illustrerer problemene eksportthensynene møter i EU. Med tilknytningsformen Norge har i dag er det lite sannsynlig at det vil komme endringer.

#### **4.3.2.2. WTO og Norge.**

Innen WTO behandles fisk på linje med industrivarer og inngår i samme forhandlingsområde(Eksportutvalget for fisk/ Fiskeridepartementet 2000, Langhelle 2002). Innenfor GATT/WTO har det vært en gradvis nedtrapping av toll på industrivarer. I perioden fra 1948 til etter Uruguay-runden ble det gjennomsnittlige tollnivået for industrivarer i industrilandene redusert fra 40% til 3-4%(Tenold og Nordvik 1998:58, Eksportutvalget for fisk/ Fiskeridepartementet 2000). Blant medlemslandene i WTO er det store forskjeller i tollnivået. Generelt har utviklingslandene høyere tollsatser, slik at det gjennomsnittlige tollnivået for WTO som helhet blir noe høyere.

Når det gjelder fiskerisektoren innen WTO er det også store forskjeller når det gjelder tollnivået. Også her er det slik at utviklingslandene har høyere gjennomsnittlig toll. Ett unntak er EU, som med en gjennomsnittlig toll på 12%, har en forholdsvis høy grad av beskyttelse( Eksportutvalget for fisk/ Fiskeridepartementet 2000). Tendensen er at i-landene har de laveste tollsatsene, med en generell høyere tollsats for mellomgruppen Latin-Amerika og Asia, og høyest for de minst utviklede landene(MUL).

I tillegg til spørsmålet om toll er det også andre forhold som blir berørt av WTO-avtalen. Avtalen om sanitære og fytosanitære tiltak(SPS) og avtalen om tekniske handelshindringer(TBT-avtalen) berører de veterinære og sanitære forhold ved eksport. Disse avtalene gir rammebetingelser for tiltak for å sikre folke-, dyre-, og plantehelse og for tekniske krav til varer. Dette er en del av såkalte tekniske handelshindringer. Når det gjelder antidumping har det vært omfattende bruk av antidumpingtiltak det inneværende tiåret. De mest rammede sektorene er stål, kjemikalier og tekstiler. Også innenfor fiskerisektoren har det vært utøvet antidumpingtiltak( Eksportutvalget for fisk/ Fiskeridepartementet 2000). Dette har rammet Norge, som siden 1991 har vært rammet av antidumpingtiltak fra USA på laks. Med innføring av 26,4% dumpingavgift ble norsk laks nærmest kastet ut av det amerikanske markedet(St. innst. Nr 93, 1998-99). Norske markedsandeler på atlantisk laks i USA var på over 60%. Dette har gradvis blitt overtatt av Chile(Fiskeridepartementet 2003). Antidumpingtiltak er et viktig område for norsk fiskeriekseport, som jeg vil komme mer inn på i kapittelet som omhandler de norske forhandlingsposisjonene i WTO innen landbruk og fiske.



Når det gjelder fiskerisubsidier, er dette et område som ikke er regulert gjennom WTO-avtalen (Langhelle 2002, Eksportutvalget for fisk/ Fiskeridepartementet 2000). Dette faktum, og at det fortsatt er relativt høye tollsatser på fiskeriprodukter, gjør at fiskerisektoren fortsatt regnes som en forholdsvis lukket sektor med forholdsvis høy toll, med rom for liberalisering innen WTO.

WTO-avtalen for fisk har i praksis liten betydning i vårt forhold til EU. Gjennom EØS-avtalen har Norge forhandlet fram ordninger som innebærer at tollen for sjømateksport er redusert med 50% i gjennomsnitt, og i gjennomsnitt møter Norge en toll på 4% for eksport av sjømat til EU (Wiig 2002:23). Videre tollreduksjoner innen WTO kan føre til at Norge får noe mindre toll på varer vi ikke har noen tollpreferanse med EU i dag. Videre liberalisering av handelen med sjømat gir likevel ikke noe entydig økning av norsk eksport. For varer som Norge fikk tollfrihet for ved EØS-avtalen i 1993 vil en ny WTO-runde føre til en undergraving av Norges tollfordel i EU-markedet sammenliknet med konkurrenter utenfor Europa. Ved en reduksjon av tollen vil andre land som eksporterer til EU, få en enda sterkere reduksjon av tollen, noe som kan rukke ved fordelene Norge har i dag (Eksportutvalget for fisk/ Fiskeridepartementet 2000, Wiig 2002). På den annen side vil en tollnedtrapping innenfor WTO styrke konkurranseevnen i regionale blokker vi ikke er medlem av. Likevel, det er vanskelig å helt eksakt fastslå effektene av en videre tollreduksjon innenfor WTO. Dette avhenger blant annet av markedsnærhet og tilgang på fiskeriressurser. Dette vil antakeligvis føre til at norsk eksport av fisk vris mot markeder utenfor EU. Wiig (2002) konkluderer med at en WTO-liberalisering av handelen med sjømat kan føre til en svak vekst i den samlede eksporten av sjømat. "Vår samlede eksport av sjømat påvirkes med andre ord bare moderat, men fordelingen på eksportmarkeder blir endret. Det har i de siste årene vært en trend i retning av at en mindre del av eksporten går til EU, og WTO-liberalisering vil forsterke denne trenden" (Wiig 2002:23). Dette innebærer at det er sannsynlig at den gjennomsnittlige tollsatsen på Norges eksport av sjømat til EU blir lite berørt av en ny WTO-avtale. Men Norge eksporterer til mange andre nasjoner rundt omkring i verden, hvor særlig Japan har en dominerende posisjon. Mange av disse landene har svært høye tollsatser for import av fisk, og en videre liberalisering av handelen med fiskeriprodukter innen WTO kan føre til at Norge vil oppnå til dels sterke reduksjoner i

handelshindringene til disse landene(Wiig 2003:9). Det er på dette grunnlag at norske myndigheter arbeider aktivt i forhandlingene i WTO for å senke tollene på industrivarer, som inkluderer fisk, som vil innebære at Norge kan få bedre konkurranseforhold i nye markeder.

#### **4.4. Avsluttende bemerkninger. Samspillet mellom indre og ytre faktorer.**

Denne gjennomgangen viser at den norske fiskerisektoren i alt sterkere grad er innrettet etter de sterke eksporttendensene. Nasjonalt har sektoren vært gjenstand for til dels omfattende forandringer de siste tjue årene, hvor reguleringspolitikken er liberalisert og subsidierne i praksis er avviklet. Dette kan til dels oppfattes som et indre press for å legge til rette for økt internasjonal konkurranseevne for den eksportrettede fiskerisektoren, samtidig som det også er et resultat av internasjonale avtaler, som EFTA-avtalen, som la klare føringer på utformingen av norsk fiskeripolitikk. Dette er utgangspunktet som ligger til grunn når norske myndigheter tar til orde for videre liberalisering av handelen med fisk og fiskeprodukter i WTO.

## **5. Forhandlingsposisjoner.**

### **5.1 Innledning.**

Formålet med dette kapittelet er se på hvilke argumenter og målsettinger norske myndigheter fører innen landbruks- og fiskerisektoren i forhandlingsprosessen i WTO. Samtidig ønsker jeg å se på de norske forhandlingsposisjonene, og se Norges posisjoner i lys av våre samarbeidspartnere og andre toneangivende land og grupper av land. Norge har offensive interesser å forsvare innenfor den eksportavhengige fiskerisektoren, samtidig som norske myndigheter har defensive interesser å forsvare innenfor landbrukssektoren. Dette har medført at den norske forhandlingsposisjonen har vært å arbeide aktivt for å ytterligere liberalisere handelen med sjømat, samtidig som norske myndigheter er negative til liberalisering av handel med landbruksvarer. I den pågående forhandlingsprosessen i WTO har mye fokus vært rettet mot landbruket. Sterke grupperinger som USA, EU og Cairns-landene legger sterke føringer på forhandlingene, som også har betydning for norske posisjoner. Når det gjelder den pågående forhandlingsprosessen i WTO for de utvalgte sektorene, vil jeg spesielt legge vekt på utviklingen i landbrukssektoren. Dette på grunnlag av at landbruket er en viktig sektor for å få spikret en ny bred avtale i WTO.

### **5.2. Landbruket: målsetting og argumentasjon.**

Landbrukspolitikken i Norge har i etterkrigstiden i stor grad vært basert på beskyttelse av egen produksjon og omfattende støtteordninger. Selv om landbruket rent formelt var med

i GATT-avtalen fra begynnelsen i 1947, ble landbruket i praksis holdt utenfor handelsavtalene inngått i GATT. Det var først med Uruguay-runden og etableringen av WTO at landbruket reelt ble gjenstand for et multilateralt avtaleverk. Forpliktelsene som ble etablert med Uruguay-runden omfattet internstøtte, eksportstøtte og overgangen fra et kvantitativt til et tollbasert importvern. Foreløpig har ikke landbrukspolitikken innenfor WTO gitt dramatiske konsekvenser for norsk landbrukspolitik. Tollreduksjonene har hatt liten praktisk betydning, på grunn av at det eksisterende tollnivået generelt har vært holdt høyt, opptil flere hundre prosent på enkelte varer (Veggeland 2002). Videre har subsidier til landbruket i stor grad blitt opprettholdt. Dette innebærer at landbrukets sterke stilling i Norge, med omfattende støtteordninger og importvern, har kunnet bli videreført. Dette gjør også at norske myndigheter på vegne av landbrukssektoren har interesser å forsvare i forhandlingene innenfor WTO. Det norske landbruket er med det eksisterende rammeverket i WTO fortsatt i stor grad skjermet av internasjonal konkurranse, hvor støtteordninger over landbruksavtalen fremdeles er et viktig virkemiddel i norsk landbrukspolitik. Disse faktorene er utgangspunktet for norsk myndigheter i diskusjonen knyttet til videre liberalisering av landbrukssektoren i WTO. Dette har også innvirkning på målsettingen og argumentasjonen Norge fører innen Verdens Handelsorganisasjon.

For Norges del synes den viktigste målsettingen å fortsatt ha handlingsrom til å føre en nasjonal landbrukspolitik (St.melding nr. 19 2002-2003), basert på omfattende støtte og tollvern. Argumentene som har blitt reist fra norsk side har i all hovedsak vært knyttet til de ikke-handelsmessige sidene ved landbruket. Kjernen i de ikke-handelsmessige hensynene knytter seg til at landbruket i tillegg til å produsere mat, har andre viktige funksjoner i samfunnet. Det er her begrepet om det multifunksjonelle landbruket kommer på banen. Bak dette begrepet ligger det en oppfatning om at alle jordbruksprodukter er unike og av høy handelsmessig betydning i alle samfunn. Ikke handelsmessige hensyn inkluderer landbrukets multifunksjonelle bidrag til å opprettholde levedyktige rurale områder, matvaresikkerhet, et variert kulturlandskap tuftet på kulturelle tradisjoner og skikker, og miljømessige gevinster (Landbruksdepartementet 2001, WTO 2004a). Argumentet er at disse ikke-handelsmessige hensynene er unike for landbruket. "Most of the actual NTCs safeguarded by agriculture cannot be provided by other

sectors”(Landbruksdepartementet 2001). Ifølge dette synet er de ikke-handelsmessige hensynene med på å skape fellesgoder, som rettferdiggjør statlig intervensjon og omfattende støtte i utformingen av landbrukspolitikken.

Norske myndigheter argumenterer for at de ikke-handelsmessige hensynene ofte er karakterisert ved at de frembringer offentlige fellesgoder. Her blir det vektlagt at mens private varer kan bli omsatt i markedet, mangler det fungerende markeder for fremskaffelse av landbrukets fellesgoder. Videre argumenter norske myndigheter for at de fleste av de ikke-handelsmessige hensynene bare kan bli sikret ved landbruksproduksjon. De multifunksjonelle hensynene og landbruksproduksjon utgjør et komplekst fellesskap, som ikke kan overføres til andre sektorer(Landbruksdepartementet 2001). Dette innebærer at for å opprettholde de ikke-handelsmessige hensynene eller landbrukets multifunksjonelle rolle, kreves det en levedyktig nasjonal landbrukssektor med utstrakt landbruksproduksjon. De multifunksjonelle målene blir ikke sikret ved internasjonal handel.

Ved siden av at landbruket har en multifunksjonell rolle, argumenterer også norske myndigheter med at det er stor variasjon i produksjonsforholdene for de ulike landene i WTO(Landbruksdepartementet 2001). Ifølge dette resonnementet har Norge uvanlige høye produksjonskostnader. På grunn av ulempen med hardt klima, lange avstander, vanskelig topografi, lav befolkningstetthet og småskalastruktur, kombinert med et generelt høyt kostnadsnivå, er Norge lite konkurransedyktige innen den internasjonale handelen med landbruksvarer. Eksempler som trekkes fram er blant annet meieriproduksjon, hvor de nåværende produksjonskostnadene er seks til sju ganger høyere i Norge sammenlignet med de mest kostnadseffektive produsentene. Også kornproduksjon blir brukt som illustrasjon på høyere produksjonskostnader i landbruksproduksjonen i Norge, hvor bygg og hvete er fire til fem ganger dyrere å produsere enn i de mest produksjonseffektive landene(Landbruksdepartementet 2004). Norske myndigheter argumenterer for at det også er liten åpning for store strukturelle endringer for å få et mer konkurransedyktig norsk landbruk. De muligheter det er for strukturelle endringer vil ha en negativ effekt på viktige ikke-handelsmessige hensyn som distriktspolitikk, variert landbrukslandskap og biologisk mangfold(Landbruksdepartementet 2004).

Når det gjelder matvaresikkerhet, er norske myndigheter opptatt av at den sikres ved utstrakt grad av nasjonal landbruksproduksjon. På grunnlag av at landbruket er en kompleks og langvarig aktivitet, er det særdeles viktig å bevare nasjonal landbruksproduksjon. Ettersom landbruket er avhengig av opparbeidet ekspertise og kompetanse, vil en avvikling, ifølge dette synet, innebære at denne kompetansen vil gå tapt og vanskelig kan bygges opp igjen. I tillegg er landbruksproduksjonen avhengig av infrastruktur, noe som gjør at gjenoppretting av landbruksproduksjonen vil være kostbart og tidkrevende.

Miljøaspektet er et viktig perspektiv ved det multifunksjonelle landbruket. For det første vektlegges det fra norske myndigheter at landbruket, og tusen år med jordbruk, har formet det norske landskapet. Dette er et landbrukskulturelt argument, som fokuserer på at tradisjonelt landbruk er med på å forme vår materielle og immaterielle kulturelle arv, som er viktige kilder til å forståelsen av menneskets historie (Landbruksdepartementet 2004). Dette innebærer at disse landbrukskulturelle trekkene er avhengig av, og sikres, til en stor grad av det nasjonale landbruket. "Altogether, the cultural heritage provides stability, historical continuity, identity and the sense of belonging, both at local, regional and national level"(Landbruksdepartementet 2004). Videre: "The examples above confirm that the provisioning of agriculture, related environmental goods depends to a large extent to domestic agriculture" (Landbruksdepartementet 2004).

Landbrukets kulturelle og historiske verdi er nært knyttet opp til distriktenes rolle, og viktigheten av å bevare rurale områder gjennom landbruksproduksjon. Det er spesielt tre argumenter som blir trukket fram for å belyse hvorfor landbruket er en viktig distriktpolitisk faktor. For det første er mange rurale områder svært avhengig av landbruket, mange lokalsamfunn har få andre arbeidsmuligheter. Videre, bidrar også landbruket til sysselsetting i andre sektorer. For det tredje fokuseres det på såkalte terskeffekter av en endring i landbruksproduksjonen. Dette argumentet vektlegger at en viss befolkningsmengde er nødvendig for å opprettholde offentlige og private tjenestetilbud, som skole, post og butikker. Dette oppfattes som spesielt viktig for Norge, hvor mange distrikter har kritisk lavt befolkningsnivå.

Av dette fremgår det at norske myndigheter forsvare vernet av landbruket på grunnlag av landbrukets utvidede funksjon. Det argumenteres for at landbruket er en unik sektor, som har viktige samfunnsmessige funksjoner utover produksjon av mat. Dette innebærer at norske myndigheter ikke legger vekt på rasjonelle økonomiske argumenter innen landbrukssektoren.

### **5.3.Utviklingen av landbruket i WTO.**

Etableringen av landbruket som en integrert del av WTO-avtalen etter Uruguay-runden var en historisk hendelse. En sektor som tradisjonelt har vært preget av proteksjonisme og omfattende støtteordninger ble gjenstand for en multilateral handelsavtale. Som tidligere nevnt var landbruket rent formelt inkludert i GATT alt fra starten av i 1947, men i praksis har sektoren ikke vært gjenstand for et multilateralt avtaleverk. Uruguay-runden var en nyvinning ettersom det var eksplisitte referanser til liberalisering, hvor alle sider ved den internasjonale landbrukspolitikken ble diskutert. Uruguay-runden kan oppfattes som det første virkelige steg mot en liberalisering av handelen med landbruksvarer. Som vi tidligere har sett har avtalens forpliktelser for Norges del begrenset innvirkning. Generelt er fortsatt tollnivået høyt overfor utenlandske landbruksprodukter, og nasjonale støtteordninger har i stor grad blitt videreført etter etableringen av WTO. Spørsmålet som må stilles er hvordan videre forhandlinger vil føre til en ny landbruksavtale, og hvordan og i hvilken grad dette vil kunne påvirke norsk landbrukspolitik.

Uruguay-runden la klare føringer for en ytterligere liberalisering av handelen med landbruksvarer. Artikkel 20 i landbruksavtalen i WTO forpliktet medlemslandene å starte forhandlinger om ytterligere reformer av landbrukssektoren(WTO 2004a, Utenriksdepartementet 2001). Det er disse forhandlingene som nå pågår i WTO. Ministererklæringen fra Doha, november 2001, gir et nytt mandat, ved å gjøre målene eksplisitte og klare, samtidig som ministererklæringen har satt tidsfrister for når en ny avtale i utgangspunktet skal være ferdig. Ministererklæringen fra Doha er klar når det gjelder målsettingen om liberalisering av landbrukshandelen. ” Vi minner om den langsiktige målsetting omhandlet i avtalen om å opprette en rettferdig og markedsorientert landbruksordning for landbruket gjennom en grunnleggende

reformprosess som omfatter styrkede regler og spesifikke forpliktelse vedrørende støtte og vern for å korrigere og forebygge restriksjoner og skjevheter på verdens landbruksmarkeder(Utenriksdepartementet 2001). Videre : ”vesentlig forbedring av markedsadgangen, reduksjoner av alle former for eksportsubsidier med sikte på å gradvis avskaffe dem samt vesentlig reduksjon av handelsvridende intern støtte”(Utenriksdepartementet 2001). Samtidig legger ministererklæringen vekt på at utviklingslandene har spesielle behov og trenger egne regler. Det erkjennes også ikke-handelsmessige hensyn, som miljøvern , matvaresikkerhet og distriktshensyn. Disse spørsmålene skal det, ifølge ministererklæringen fra Doha, tas hensyn til i landbruksforhandlingene(WTO2004a, Utenriksdepartementet 2001).

Målsettingen som ble satt ved den fjerde ministerkonferansen i Doha, var at forhandlingene på basis av vilkårene i ministererklæringen skulle sluttføres senest 1. januar 2005.(WTO2004a:7, Utenriksdepartementet 2001). Denne målsettingen har medlemslandene ikke klart å overholde. Sammenbruddet ved den femte ministerkonferansen i Cancùn i Mexico, september 2003, ga i realiteten nådestøtet til denne målsettingen. Et av de vanskeligste spørsmålene under Cancùn-forhandlingene var nettopp spørsmålet knyttet til reform i landbrukssektoren. Om ikke landbruksspørsmålene var avgjørende for bruddet i Mexico, er det liten tvil om at landbruket var et av de vanskeligste og mest konfliktfylte forhandlingsområdene.

Innenfor WTO er det store forskjeller i hvordan man ønsker at utviklingen av landbrukssektoren skal foregå. Mange ønsker en vidtgående liberalisering av handelen med landbruksvarer, på en måte som gjør at ikke-handelsmessige hensyn har en minimal betydning. Andre, deriblant Norge, mener det er helt nødvendig å ta hensyn til landbrukets multifunksjonelle rolle, i tillegg til de handelsmessige aspektene. Utviklingslandenes rolle, og deres spesielle situasjon er ikke minst viktig i landbruksforhandlingene i WTO. Et overordnet ønskemål for mange utviklingsland er å komme inn på de industrialiserte lands markeder. Det største hinderet for dette er de industrialiserte lands proteksjonisme gjennom høy tollbeskyttelse og omfattende støtteordninger for å beskytte egen landbruksproduksjon, samt omfattende eksportsubsidier. Forut for ministermøtet, og under selve møtet i Cancùn i Mexico 10-15. september 2003, kom en rekke innspill til forhandlingsløsning på landbrukssiden(WTO



2004, Nersten og Hegrenes 2003). Selv om man ikke klarte å bli enige om en ny avtale i Cancùn, vil det være interessant å se på hvilke konkrete forslag som ble reist fra ulike toneangivende land og allianser av land. Ikke minst vil det være viktig å se på hvordan Norges forslag avviker fra andre forslag.

Formannen i WTOs landbrukskomité Stuart Harbinson, la i februar/mars 2003 fram forslag som skulle danne grunnlag for et vedtak om de såkalte modalitetene, eller de overordnede rammene, innen fristen 31. mars 2003 (Nersten og Hegrenes 2003, WTO 2003). Det viktigste når det gjelder toll er forslag om gjennomsnittlig tollreduksjoner på 60% for produkter med tollsatser høyere enn 90%. For tariffier mellom 15 og 90% vil gjennomsnittlig reduksjon være 50%. På toll lavere enn 15% er Harbinsons forslag at disse skal kuttes med 40%. Når det gjelder nasjonale støtteordninger, inneholder Harbinsons forslag kutt på 50% i areal- og dyrestøtte, også kjent som "blå" støtte. Produksjonsrettet støtte, såkalt AMS eller "gul" støtte, foreslås kuttet med 60% (WTO 2003, Nersten og Hegrenes 2003). Harbinsons forslag ble avvist av mange av de sentrale aktørene innen WTO. Land som USA, Australia, Canada, Argentina og Brasil mente at forslagene ikke gikk langt nok i å redusere toll- og støttenivået, mens andre land, som Norge, Sveits og Japan mente at forslaget måtte gjennomgå grunnleggende endringer hvis det skulle komme fram til enighet i landbrukssektoren. Det var store vanskeligheter forut for Cancùn å komme fram til enighet rundt forslaget til Harbinson, og det var også liten vilje fra de ulike lands regjeringer til å gå inn i reelle forhandlinger for å komme fram til enighet (WTO 2004a:10). Landbruksminister Lars Sponheim var klar i tale i etterkant av Harbinsons forslag. "Harbinsons reviderte forslag som kom i går er bortimot identisk med fyrste utkast lagt fram i februar. Dette er uakseptabelt" (Landbruksdepartementet mars 2003). Sponheim mente at det var nødvendig med store endringer i utkastet for at det skal kunne representere basis for videre forhandlinger. "Med slike reduksjoner i både tollsatsar og internstøtte vil det truleg vera umogleg å føra vidare eit norsk jordbruk av særleg omfang" (Landbruksdepartementet februar 2003).

1. november 2002 la Norge fram en prinsippsskisse til reduksjonsforpliktelser basert på de norske posisjonene, og i februar 2003 ble skissen supplert med konkrete forslag (Utenriksdepartementet 2003, Landbruksdepartementet 2003). Når det gjelder

markedsadgang foreslår Norge en gjennomsnittlig tollreduksjon på 36%, med en minimum pr. tollinje på 10%. Går vi over til intern støtte, baserer det norske forslaget seg på at ”grønn” og ”blå” støtte blir videreført som i dag, det innebærer ingen endringer. Reduksjonen i såkalt ”gul” støtte, eller prisstøtte, foreslås delt i to. Støtte til eksportvarer reduseres med 60%, mens støtte til varer omsatt på hjemmemarkedet foreslås redusert med 20% (Utenriksdepartementet 2003, Landbruksdepartementet 2003). I utgangspunktet kan det oppfattes som sjenerøst av Norge å foreslå kutt på hele 60% i eksportstøtten. I realiteten vil dette kuttet være lite dramatisk for Norge å gjennomføre. Dette på bakgrunn av at Norge i svært liten grad eksporterer landbruksprodukter til utlandet. Det er tydelig at norske myndigheter med dette bevisst ønsker å gi noe hvor det smerter minst, for kanskje å kunne skape et inntrykk av at Norge ikke bare setter seg på bakbena i forhandlingene om landbruksliberalisering i WTO. Som det fremgår av de norske forslagene er det ganske stort sprik mellom Norge og Harbinsons forslag. Spesielt når det gjelder internstøtte, hvor Harbinson foreslår 50% kutt i ”blå” støtte, mens Norge foreslår ingen endringer. Stor avstand også i forslagene til kutt i ”gul” støtte, hvor Norge foreslår todelte kutt, 60% på eksport og 20% på innenlandsk produksjon, mot Harbinsons forslag om kutt på 60% på alt.

#### **5.4. Ulike posisjoner og alliansebygging.**

Som det fremgår er Norge i utgangspunktet lite villige til å innrømme store tollreduksjoner og kutt i internstøtte, mens norske myndigheter er villige til å ”ofre” eksportsubsidiene. Spørsmålet er hvordan andre land og grupper av land som er ivrige etter å liberalisere landbrukshandelen argumenterer, og hvilke konkrete forslag til forhandlingsløsning som foreligger. Det er liten tvil om at mange land har offensive interesser og på dette grunnlag stiller omfattende krav om liberalisering av landbrukssektoren. WTO har etter hvert blitt en internasjonal organisasjon i ordets rette forstand, ved at stadig flere land har blitt medlemmer. På det nåværende tidspunkt er det 147 medlemsland i WTO. Mange av disse landene er utviklingsland, som krever store reduksjoner i overføringene til landbruket, og fjerning av eksportstøtte. Når det gjelder

markedsadgang er bildet mer sammensatt. Mange av utviklingslandene ønsker bedre adgang til markedene i industrilandene for sin landbrukseksport. Av utviklingslandene er det også mange som argumenterer for at de selv skal være helt eller delvis unntatt fra tollreduksjoner(WTO 2004a:23). Den såkalte G-90 gruppen er en allianse bestående av utviklingsland hovedsakelig fra Afrika. Denne alliansen tar til orde for at de fattigste jordbrukslandene skal ha spillerom til å beskytte egen nasjonal landbrukssektor mot utenlandsk konkurranse. Argumentasjonen baserer seg på at utviklingsland trenger fleksibilitet i tollnivået, som brukes for å beskytte egne bønder mot import av landbruksvarer som har lav pris på grunnlag av eksportsubsidier.

Den såkalte Cairns-gruppen rommer 17 landbrukseksporterende land, hvorav 3 er industriland og 14 er utviklingsland. Av landene er blant annet Argentina, Australia, Brasil, Canada, Columbia, Indonesia, Malaysia, New Zealand og Paraguay(WTO 2004a:66). Cairns-landene er store landbrukseksporterende land, med klare interesser av å liberalisere handelen med landbruksvarer internasjonalt. Disse landene mente at Harbinsons forslag til løsning ikke gikk langt nok i liberaliseringen av landbrukshandelen. Cairns-landene mener at toll må være den eneste formen for beskyttelse, og at forhandlingene må resultere i store kutt i alle tariffen( Nersten og Søyeland 2000:35, WTO 2004a). Når det gjelder eksportsubsidier er Cairns-landenes målsetting at disse bør fjernes i sin helhet, jo tidligere jo bedre. Videre ønsker Cairns-landene at innenlandsk støtte må reduseres, og at all handelsvridende støtte må fjernes. Støtteformene må ikke være koblet til produksjon(Nersten og Søyeland 2000:37).

Det er liten tvil om at spesielt USA, men også EU sin rolle, er viktig i landbruksforhandlingene i WTO. Vi har tidligere sett at USA som en hegemon i landbrukssektoren, lenge var en viktig faktor til at omfattende proteksjonisme og støtteordninger i landbruket ikke ble gjenstand for internasjonal liberalisering. Endret politikk fra amerikansk side, hvor markedsadgang og eksport av amerikanske landbruksvarer ble alt viktigere, gjorde at USA ble en aktiv pådriver for at landbrukssektoren også i praksis, og ikke bare rent formelt, ble innlemmet i GATT/WTO i Uruguay-runden. I den pågående debatten innen WTO er USAs overordnede syn at landbrukssektoren må gjennomgå ytterligere liberalisering, på grunnlag av de sterke amerikanske eksportinteressene. Samtidig er det viktig å bemerke at denne eksporten av

amerikanske landbruksvarer omfattes av store subsidier i dag, dog ikke på samme nivå som EUs eksportsubsidier.

EU sin rolle innenfor landbruket er interessant å belyse. Tradisjonelt har EU gjennomgående operert med høye tollsatser og proteksjonisme mot land utenfor den regionale blokken. Spesielt har eksportsubsidiene vært en viktig og omfattende støtteordning. De omfattende matbergene i EU, skapt gjennom omfattende støtte til produksjon, har gjort at EU har hatt høye eksportsubsidier for lettere å tilrettelegge for eksport av overskuddsproduksjonen. Som vi har sett i kap. 3, var det på 1980- og 1990-tallet et press mot støtteordningene. Dette ga en viss endring av EU sin holdning til et multilateralt avtaleverk for landbruket. Denne endringen innen EU var en medvirkende årsak til at landbruket ble innlemmet i WTO, etter forhandlinger mellom USA og EU. I etterkant av Uruguay-runden har det skjedd ytterligere viktige endringer av EU sin landbrukspolitikk. En viktig drivkraft til dette har vært forhandlingsprosessen, og senere utvidelsen med de ti nye EU-landene 1. mai 2004. EU-landene innså at de omfattende støtteordningene ikke kunne bevares på samme nivå med de ti nye medlemslandene. Reformprosessen, kjent som Agenda 2000, som EU-landene ble enige om i juni 2003, har medført en viss endring i EUs landbrukspolitikk. De viktigste endringstrekkene er en sterkere markedsorientering med mindre produksjonsavhengig støtte (Utenriksdepartementet 2004, EU 2004). Målsettingen til EU er å gjøre EUs jordbrukere mer konkurransedyktige og markedsorienterte. Samtidig som det påpekes at reformen vil styrke EUs forhandlingssituasjon i WTO (EU 2004). Likevel er det fortsatt slik at en stor del av EU sitt budsjett går til landbruksstøtte, og spesielt hensynet til eksportsubsidiene har vært et viktig stridstema for EU-landene. EU brukte i 2000 mer enn 2 milliarder dollar på eksportstøtte (fas.usda.gov 2003). Det kan likevel ikke være noen tvil om at EUs rolle innen WTO når det gjelder landbruket er endret.

EU og USA inngikk et samarbeid om en forhandlingsløsning forut for ministermøtet i Cancún. Dette illustrerer at EU-landene i større grad enn før er villige til å gjennomføre kutt i landbrukssubsidiene. Også når det gjelder de omtalte eksportsubsidiene er EU villige til å gi etter (Aftenposten 11.5.2004). Selv om Norge på eksportsubsidier ikke har hatt de samme interessene som EU, kan dette være et tegn på at EU i større grad er opptatt av de handelsmessige aspektene ved landbrukshandelen, og at Norge gjennom

dette ikke kan forvente den samme forståelsen for sitt syn. Den omfattende reformen av EUs landbrukspolitikk øker EUs spillerom i WTO-forhandlingene( Nersten og Hegrenes 2003:16). EU kan i større grad tilby reduksjoner på enkelte områder av landbrukspolitikken uten at dette nødvendigvis vil kreve ytterligere innstramninger av den vedtatte jordbruksreformen. Med reformprosessen på plass var det lettere for EU å nærme seg USA, og dette var en viktig årsak til at USA og EU kunne inngå et fellesforslag( Nersten og Hegrenes 2003:16, WTO 2004a:10). I august 2003 lyktes det USA og EU å forhandle fram et felles rammeforslag for landbrukssektoren i WTO( WTO 2004:11, Utenriksdepartementet 2004). Dette skapte en viss fremgang i forhandlingene, og dette rammeforslaget lå til grunn for landbruksdelen av utkastet til ministererklæring fra Cancún, lagt frem av den meksikanske utenriksministeren Luis Derbez. Derbez' forslag kan i virkeligheten kalles en skisse. Erklæringen inneholder for landbrukets del lite konkrete forslag. Derbez foreslo, som i fellesforslaget fra USA og EU, at tollsatsene skulle reduseres etter en blandingsformel, hvor tollposisjonene fordeles etter tre ulike modeller(Nersten og Hegrenes 2003:16-17, WTO 2004). En viss prosentandel av tollinjene foreslås redusert etter en "UR-formel", det vil gjennomsnittkutt og minimumskutt. EU har tidligere foreslått tollkutt på 36% i gjennomsnitt og 15% i minimumskutt. For en viss prosentandel skal det benyttes "Swiss formula" koeffisient, som gir inntrykk av maksimal tollsats. På dette området har USA tidligere foreslått koeffisient på 25, eller 25% maksimal toll. For de resterende varene er det ut i fra forslaget til Derbez og USA/EU foreslått en tollinje på null toll(Nersten og Hegrenes 2003:17, fas.usda.gov 2003). USA har på samme måte som Cairns-landene tatt til orde for å eliminere eksportstøtten i løpet av en femårsperiode(fas.usda.gov.2003). Det som kanskje er viktigst for Norge, ifølge Derbez' forslag, er at for de fleste produktene reduseres tollsatsene til en maksimaltollsats( Nersten og Hegrenes 2003:17). Norge har i dag tollsatser på over 400% på en del varer, et nivå som vil være utsatt for vesentlige kutt hvis dette forslaget blir en realitet. I tillegg til dette er det foreslått at den produksjonsavhengige støtten skal reduseres vesentlig. På dette området har EU tidligere foreslått en reduksjon på 55%( Nersten og Hegrenes 2003:17, WTO 2004a). Det eneste tallfestede forslaget i Derbez' tekst er at areal- og dyrestøtte foreslås å utgjøre maksimalt 5% av produksjonsverdi. Etter den foreløpige kollapsen i Cancún kom forhandlingene om en ny frihandelsavtale i WTO på skinnene igjen i forhandlingene i Geneve i

månedsskiftet juli/august 2004. Her ble de 147 medlemslandene enige om en rammeavtale for videre forhandlinger. Ettersom dette er en rammeavtale er det få konkrete forslag til kutt i landbrukssektoren, likevel gir ministererklæringene fra Genève viktige føringer på hvordan en eventuell ferdigforhandlet avtale vil se ut. I rammeavtalen ligger det en målsetting om at all eksportstøtte skal fjernes innen en dato som vil bli fastsatt senere (WTO 2004b, Aftenposten 2.8.2004a). Når det gjelder markedsadgang og importvernet er ikke teksten like klar, men tollsatsene skal gradvis senkes for å lette markedsadgangen. Generelt vil det ifølge rammeavtalen bli størst tollreduksjoner for de høyeste tollsatsene, samtidig som det er åpning for mindre tollreduksjoner for sensitive produkter, som for eksempel meieriprodukter og kjøtt. Omfanget skal det forhandles videre om. For disse sensitive produktene legges det opp til at medlemslandene må gi økt markedsadgang i form av tollkvoter (Landbruksdepartementet 2004b, WTO 2004b). Også for internstøtten foreslås det endringer. Viktig for Norge er spesielt forslaget som omhandler reduksjoner i "gul" støtte. Her legges det opp til dypere kutt for land med høy andel "gul" støtte (WTO 2004b). Dette vil ha betydning for Norge som nærmer seg "taket" for hva som er lovlig støtte i henhold til forpliktelsene etablert i Uruguay-runden. For øvrig ligger det i rammeavtalen et ønske om å bevare både ordningene med "blå" og "grønn" støtte, hvor kuttene i blå støtte ikke er fastlagt, mens det foreløpig ikke legges noen begrensninger på grønn støtte, støtte som i liten grad påvirker handelen. Generelt ligger det en målsetting om å kutte innenlandsstøtten med 20 % det første året en eventuell avtale trer i kraft.

Det er interessant å se på i hvilken grad multifunksjonalitet er satt på dagsorden i WTO. I ministererklæringen fra Doha heter det: "Vi tar til etterretning de andre interesser enn handel som er reflektert i forhandlingsforslagene fremlagt av medlemmene, og bekrefter at andre interesser enn handel vil bli tatt hensyn til i forhandlingene" (Utenriksdepartementet 2001). Dette er en relativt åpen og vag formulering, som i liten grad sier hvordan de ikke-handelsmessige hensynene skal bli tatt hensyn til. Som vi har sett er Norges viktigste argument for fortsatt støtte og særbehandling av landbruket de ikke-handelsmessige hensynene. I den pågående forhandlingsrunden har norske myndigheter aktivt søkt et samarbeid med såkalte likesinnede. G-10 gruppen hvor Norge inngår består for øvrig av Sveits, Japan, Korea,

Taiwan, Israel, Bulgaria og Mauritius, har vært aktive forkjempere for at multifunksjonalitet skal tas hensyn til i diskusjonen i WTO knyttet til liberalisering av landbrukssektoren. Norge har aktivt tatt del i samarbeid med spesielt Sveits, men også Japan, som kan sies å være Norges hovedallierte i landbruksforhandlingene. På dette området har Norge tradisjonelt hentet støtte fra EU, hvor EU har lagt vekt på å ta ikke-handelsmessige hensyn. I de pågående forhandlingene har EU likevel tatt til orde for å begrense bruken av ikke-handelsmessige hensyn, og at slik støtte må gjøres gjennom ”grønne” støtteordninger( Nersten og Hegrenes 2003:18, WTO 2004a).

Multifunksjonalitet ble på et tidlig tidspunkt satt på dagsorden, ikke minst gjennom Norge og våre likesinnede land. Spørsmålet er om man innenfor WTO er like opptatt av ikke-handelsmessige hensyn i hele forhandlingsprosessen. Nersten og Hegrenes( 2003) mener at multifunksjonalitet har kommet mer i bakgrunnen etter hvert. ”Forhandlingene har hardnet til og koker i siste instans ned til et spørsmål om reduksjon av tollsatser, reduksjon av eksportstøtte og reduksjon av støtte”( Nersten og Hegrenes 2003:18). I skissen til ministerrådserklæring fra Cancùn er det også lite henvisninger til ”Non Trade Concerns”. Heller ikke i rammeavtalen fra Genève ligger det noe spesielt fokus på ikke-handelsmessige hensyn. I så måte kan det virke som Norge og de likesinnede ikke har fått gjennomslag for sitt fokus på multifunksjonalitet. Samtidig er det viktig å minne om at forhandlingene innen WTO ikke er ferdige, og at det derfor kan være tidlig å endelig fastslå skjebnen til de ikke-handelsmessige hensynene.

Som kjent ble man ikke enige om en ministererklæring i Cancùn, følgelig heller ikke på landbruksområdet. Norske myndigheter gjorde klart et at de ikke kunne godta det tekstforslaget som forelå. Selv om det antakelig er en lang vei å gå før en ny avtale er ferdigforhandlet i WTO, var det en oppfatning at man hadde kommet relativt langt i forhandlingene og at en løsning ikke ville ligge langt fra Harbinson og Derbez` forslag. Det er ikke slik at forhandlingene innen WTO starter igjen på bar bakke, det videre arbeidet vil ta utgangspunkt i de sentrale forslagene. Med rammeavtalen fra Geneve har prosessen, som med stor sannsynlighet vil føre til en ny bred handelsavtale, igjen kommet på skinner. Selv om veien er lang før en ny avtale er på plass, er det ønske fra så mange tunge og viktige aktører for at landbrukssektoren skal gjennomgå ytterligere liberalisering. Dette gjør at det er sannsynlig at en ny avtale vil se dagens lys med tid og

stunder, noe som også sannsynligvis vil få større innvirkning på norsk landbrukspolitikken enn situasjonen var etter Uruguay-runden.

## **5.5 Implikasjonene for Norge.**

Spørsmålet mange med tilknytning til landbrukssektoren stiller seg er hva følgene for norsk landbruk vil være ved en ny landbruksavtale i WTO. Dette er selvsagt et vanskelig spørsmål å besvare, ikke minst på grunn av at forhandlingene i Cancún brøt sammen, og basert på den forholdsvis vage rammeavtalen i Genève. Det som dog ligger fast er de ulike forhandlingsforslagene, hvor forslagene til Harbinson, USA, EU og Derbez er de viktigste, og ikke minst rammeavtalen fremforhandlet i Genève. Disse forslagene legger føringer på videre forhandlinger omkring liberalisering av landbrukssektoren.

Reaksjonene har vært klare fra norske myndigheter på de ulike forhandlingsforslagene. Spesielt Harbinsons forslag ble karakterisert som uakseptabelt, som ville utradere norsk landbruk (Nersten og Hegrenes 2003). Som vi har sett uttalte Landbruksminister Lars Sponheim seg lite positiv om Harbinsons forslag. Også daværende næringsminister Ansgar Gabrielsen kom med skarp kritikk til det siste utkastet til ministererklæring i Cancún. ”Kort sagt er våre anliggender innenfor landbruk ikke blitt tatt hensyn til i det nye utkastet. Teksten, slik den nå står, er derfor ikke akseptabel for oss” (Nasjonen 14.9 2003). Det er interessant å merke seg at reaksjonene i etterkant den fastlagte rammeavtalen forhandlet fram i Genève ikke er like negative. Landbruksminister Lars Sponheim avviser påstandene om at rammeavtalen vil føre til en rasering av norsk landbruk på grunnlag av kutt i støtten til bøndene. Sponheim mener at WTO ikke forhindrer ikke en landbruksstøtte på 11 milliarder som Norge har i dag, men det innebærer at ”støtten må bare innrettes annerledes” (Aftenposten 2.8.2004b).

Selv om det er en liten eksakt vitenskap å spå i fremtiden, er det liten tvil om at liberalisering av toll og støtteordninger innen landbruket er en sak som står meget høyt på den politiske dagsorden innen Verdens Handelsorganisasjon. Store tunge aktører som USA, EU, Cairns-landene og mange utviklingsland er klare på at en liberalisering av handelen med landbruksvarer er nødvendig og ønskelig. Nersten og Hegrenes (2003:19)



mener at Derbez' skisse til løsning kan få store konsekvenser for norsk landbruk. "Etter alt å dømme kan handlefriheten til å utforme en nasjonal landbrukspolitikk i Norge bli betydelig redusert. Uten tilpasning er det grunn til å anta at lønnsomheten i norsk landbruk blir dramatisk svekket med alle de følger dette vil få for produksjonsomfang, arealbruk og sysselsetting"( Nersten og Hegrenes 2003:19). Sannsynligheten for at utformingen av norsk landbrukspolitikk vil måtte endre seg på grunnlag av internasjonale forpliktelser ansees altså som stor. Spørsmålet er i hvilken grad det er mulig å dempe effektene ved å tilpasse norsk landbrukspolitikk etter en eventuell ny landbruksavtale i WTO. Fra ulike hold innen landbrukssektoren har det kommet forslag til hvordan utformingen av norsk landbrukspolitikk kan endres i lys av de viktigste forslagene i denne forhandlingsrunden. Nersten og Hegrenes(2003) og Mittenzwei og Nersten (2003) mener det er et politisk spørsmål hvordan det gjenværende handlingsrommet i norsk landbrukssektor blir brukt for å møte utfordringene fra WTO. Det er spesielt tre mulige scenarioer til endring av norsk landbrukspolitikk, slik at effektene fra en mulig ny avtale i WTO kan dempes( Nersten og Hegrenes 2003:19-20, Mittenzwei og Nersten 2003). En mulighet er raskt å redusere kostnadsnivået ved å legge til rette for større og færre bruk. En annen mulighet er å fjerne markedsordninger og målpriser. Dette gjør at produksjonsavhengig støtte(såkalt AMS eller "gul" støtte innenfor WTO) fjernes. Problemet er at dette forslaget innebærer at myndighetene og næringen gir fra seg styringsmuligheter for å regulere markedene for matvarer. I landbrukssektoren har tradisjonelt markedsregulering vært et særdeles viktig virkemiddel i utformingen av norsk landbrukspolitikk. En tredje mulighet, slik Nersten og Hegrenes (2003) og Mittenzwei og Nersten(2003) ser det, er å følge prinsippene fra EUs jordbruksreform, hvor areal og dyretilskudd ønskes gjort tilnærmet produksjonsuavhengige. Problemet med dette forslaget er at det vil bryte med norsk landbrukspolitikk, da norske myndigheter har argumentert mot en overgang fra produksjonsavhengig til produksjonsuavhengig støtte. Som det fremgår vil disse endringene innebære et fundamentalt brudd med tradisjonell norsk landbrukspolitikk, noe som gjør at det kan være politisk uspiselig. Nersten og Hegrenes konkluderer( 2003:20) " Satt på spissen stiller prosessene i WTO norske politikere overfor et pikant dilemma: Å gå imot egen argumentasjon og overbevisning til fordel for pragmatiske løsninger som kan bidra til å gjøre en fremtidig WTO-avtale mer spiselig for norsk landbruk". I etterkant av

rammeavtalen i Geneve har igjen spørsmålet om i hvilken grad en ny handelsavtale vil innvirke på utformingen av norsk landbrukspolitikk kommet på dagsorden. Som tidligere nevnt legges det opp til betydelige kutt i ”gul” støtte, hvor land med høy andel ”gul” støtte må kutte mest. Dette vil i så fall innebære at Norge enten må gjennomføre kutt i ”gul” støtte, eller overføre noe av støtten fra ”gul” til ”grønn” boks. Av stor betydning for Norge er også signalet om kutt i tollsatsene. Norge har i dag omfattende tollvern med tollsatser på opptil 400% på enkelte varer. I rammeavtalen fra Genève legges det opp til kutt i tollsatsene, spesielt for de høyeste tollsatsene, samtidig som det er et ønske om å etablere et øvre tolltak. Hvis disse målsettingene opprettholdes i videre forhandlinger, noe som er overveiende sannsynlig, vil det norske tollregimet måtte endres. Foreløpig er det vanskelig å kunne fastslå i hvilken grad importvernet vil endres, prosessen med å få spikret en ny landbruksavtale i WTO er langt fra over. Et av de viktigste områdene som det forhandles om i landbrukssektoren i WTO er eksportsubsidiene. Målsettingen om en fremtidig avskaffelse av eksportstøtte vil i liten grad få innvirkning på norsk landbrukspolitikk. Dette på grunnlag av at norske landbruksprodukter i liten grad blir eksportert til utlandet. Lite unntak fra dette er enkelte meieriprodukter, blant annet noe eksport av ost. Samlet sett vil dette i minimal grad føre til en endring av den eksisterende norske landbrukspolitikken. Det er vanskelig å fastslå hvilke eksakte følger rammeavtalen fra Genève har for norsk landbrukspolitikk. WTO-landene skal forhandle videre innenfor rammen av den vedtatte avtalen. Håpet er at en ferdigspikret handelsavtale skal implementeres i løpet av 2006. Prosessen fram mot en endelig avtale er fortsatt lang, og det er for tidlig å eksakt konstatere følgene for landbrukssektoren. Selv om veien fortsatt er lang, er det liten tvil om avtalen fra Genève har stor betydning. Prosessen fram mot en ny multilateral handelsavtale er igjen på sporet etter avsporingen i Cancùn. Toneangivende aktører som USA, EU, Cairns-landene står samlet rundt et ønske om vidtgående liberalisering av landbrukssektoren. Dette innebærer at en fremtidig avtale i WTO, sannsynligvis vil få større innvirkning på utformingen av norsk landbrukspolitikk enn situasjonen var etter Uruguay-runden.

## **5.6 Fiskerisektoren: argumenter og målsetting.**

Som det fremgår av kapittel 4 har det vært en forskyvning av fiskeripolitikken i retning av mer markedsløsninger for å fremme de norske eksportthensynene i fiskerisektoren. Støtteordninger over hovedavtalen er i realiteten borte og reguleringspolitikken er endret. Ønskemålet er ikke lenger å oppnå effektivitet i fangst, foredling og eksport ved begrense konkurransen. På 1980- og 1990-tallet skjedde det omfattende endringer, ønskemålet ble nå å liberalisere og avregulere, hvor effektivitet ønskes oppnådd gjennom å tilrettelegge for konkurranse. Dette innebærer en stadig vektlegging av eksportthensynene som den viktigste målsetting innen fiskerisektoren. I klartekst betyr dette en vesensforskjell fra situasjonen innen landbrukssektoren.

I WTO behandles fisk på linje med industrivarer og inngår i samme forhandlingsområde. Dette gjør at det er viktig å se på sektoren som en del av helheten, og ikke som i landbruket som utgjør et eget forhandlingsområde. På grunnlag av at Norge er verdens tredje største eksportør av sjømat er bedre rammevilkår for fiskerinæringen et viktig område for norske myndigheter. ” Det er et ufravikelig mål at norsk fiskerinæring blir enda bedre i stand til å øke verdiskapning og sysselsetting, og dermed bidra til at næringen kan yte mer enn i dag både i et distriktpolitisk og nasjonaløkonomisk perspektiv”(Eksportutvalget for fisk, Fiskeridepartementet 2000). Det er spesielt fire områder norske myndigheter er opptatt av når det gjelder fiskerisektorens tilnærming til WTO; reduksjon av tariffære og ikke-tariffære handelshindringer, antidumpingspørsmålet, eliminering av fiskerisubsidier, og begrense bruken av ikke-handelsmessige hensyn.

Som vi har sett i kapittel 4 varierer ulike lands tollnivå mye. Generelt har de minst utviklede landene høyere tollsatser enn de industrialiserte landene, noe WTO-avtalen gir dem anledning til. Ettersom Norge eksporterer til mer enn 150 land, vil de pågående forhandlingene i WTO være den viktigste muligheten Norge har for å bedre handelsbetingelsene for norsk sjømat på bred basis(Ludvigsen 2003). Ytterligere tollreduksjoner i handelen med industriprodukter, inkludert fisk, kan gjøre at Norge kommer inn på nye markeder og bedre markedsforholdene der Norge allerede er inne(Wiig 2003, Eksportutvalget for fisk/Fiskeridepartementet 2000). Omfanget av en tollreduksjon i en ny runde i WTO er vanskelig å forutsi. Siden opprettelsen av GATT i 1948 og fram til Uruguay-rundens forpliktelser har det gjennomsnittlige tollnivået for

industrivarer blitt redusert fra 40% til 3-4% (Tenold og Nordvik 1998:58). Norge har i dag ingen toll på import av fiskevarer og ønskemålet fra norske myndigheter er avvikling av toll på handelen med sjømat. Dog innser norske myndigheter at dette er lite realistisk. ”Med fare for å fremstå som pessimistisk; det er ingen grunn til å tro at den nåværende forhandlingsrunden i WTO vil oppfylle vårt mål om en tollfri verden” (Ludvigsen 2003).

Ett viktig område for norske myndigheter er såkalte ikke-tariffære handelshindringer. I forbindelse med nedbygging av tariffære handelshindringer er det sannsynlig at bruken av ikke-tariffære handelshindringer vil øke. På grunnlag av de offensive eksportensynene til Norge er det viktig for norske myndigheter at tiltak som importland kan iverksette på grunnlag av helserisiko eller andre grunner, ikke blir overdimensjonert (Eksportutvalget for fisk/Fiskeridepartementet 2000). Innenfor WTO, Verdens helseorganisasjon WHO, og FNs matvare og landbruksorganisasjon FAO, jobbes det for å utvikle og fremme internasjonal handel med matvarer. I den sammenheng er det såkalte føre var prinsippet sentralt. Dette går ut på at når et land ikke anser de vitenskapelige vurderingene som tilstrekkelige kan midlertidige tekniske handelshindringer iverksettes. Norske myndigheter er redd for at føre var som frittstående prinsipp vil kunne bli brukt for å hindre handel, ved at importland iverksetter tekniske handelshindringer under påskudd av føre var prinsippet (Eksportutvalget for fisk/Fiskeridepartementet 2000).

Spørsmål knyttet til antidumping er et annet viktig område for norske myndigheter. Som vi har sett i kapittel 4 er Norge omfattet av antidumpingtiltak fra USA mot norsk laks. Samtidig som det fra enkelte hold i EU er blitt reist krav om iverksetting av antidumpingtiltak mot norsk laks og sjøørret. Norske myndigheter er opptatt av at antidumpingtiltak ikke skal bli et alternativt virkemiddel når tollene legges ned. Fra norsk side er det et ønske om å klargjøre reglene og styrke disiplinen når det gjelder antidumping (Eksportutvalget for fisk/Fiskeridepartementet 2000, St. melding nr. 51 1997-1998, Utenriksdepartementet 2003).

Det har vært særdeles viktig for Norge å beholde fisk og fiskeprodukter som en integrert del av markedsadgangsförhandlingene for industrivarer (Langhelle 2002:91-92). Norske myndigheter ønsker ikke at det blir lagt et eget løp for fisk og fiskeprodukter. Årsaken til

dette er enkel, for Norges del handler det om å begrense bruken av ikke-handelsmessige argumenter innenfor fiskerisektoren. Det er størst sannsynlighet for at de handelsmessige aspektene blir mest fremtredende når fisk og fiskeprodukter er en del av industriprodukter. Hvis fisk og fiskeprodukter blir et eget forhandlingsområde, vil det som det er innenfor landbruk, være større rom for å ta ikke-handelsmessige hensyn med i betraktningen. Dette er i liten grad norske myndigheter interessert i, ettersom dette kan gjøre det vanskeligere å få gjennomført en videre liberalisering av handelen med fisk og fiskeprodukter.

Ett annet tema som igjen viser at eksportinteressene preger den overordnede målsettingen i fiskerisektoren, er spørsmålet som knytter seg til multifunksjonalitet innenfor fiskerisektoren. Japan, som er en av Norges allierte på landbrukssiden, har tatt til orde for at multifunksjonalitet også kan benyttes innenfor fiskerisektoren (Langhelle 2002:85-86). Japan som storimportør av fisk og fiskeprodukter har interesse av å forsvare sin egen fiskerinæring på grunnlag av ikke-handelsmessige hensyn og fiskerinæringens multifunksjonell rolle. Som vi tidligere har sett argumenterer norske myndigheter for at multifunksjonalitet i betydningen matvaresikkerhet, opprettholdelse av variert kulturlandskap gjennom spredt bosetting, bare kan benyttes innenfor landbrukssektoren. Spørsmålet som må stilles er om denne holdningen i realiteten kun er basert på egeninteresser og ikke generelle, allmenngyldige kriterier. Ut i fra eksportensyn er det klart en fordel for norske myndigheter at ikke-handelsmessige hensyn, som multifunksjonalitet, ikke får gjennomslag i fiskerisektoren. Ikke alle vil si seg enig i logikken i resonnementet, og dette er noe jeg vil gå mer inn på i diskusjonen knyttet til den norske strategien i forhandlingsprosessene i WTO.

Som vi tidligere har sett har Norge i praksis avskaffet subsidier til fiskerisektoren. Situasjonen er annerledes på verdensbasis, hvor nasjonale subsidier er mye brukt virkemiddel for beskytte egen fiskerinæring. I følge Aftenposten(28.3.2003), brukes det anslagsvis 15 milliarder dollar, omkring 110 milliarder kroner, i fiskerirelaterte subsidier hvert år. Tatt i betraktning at den totale verdenshandelen med fisk beløper seg til omkring 56 milliarder dollar, omkring 410 milliarder kroner, utgjør subsidiene en forholdsvis stor del. Norske myndigheter har innenfor WTO tatt til orde for at subsidier til fiskerisektoren bør minskes. Sammen med land som Australia, Island, New Zealand, Peru, Filippinene

og USA, har Norge tatt til orde for at subsidier som bidrar til overkapasitet i fiskerinæringen må elimineres som en del av den pågående forhandlingsrunden innen WTO( Eksportutvalget for fisk/Fiskeridepartementet 2000). I følge dette synet virker subsidier negativt på en målsetting om bærekraftig ressursforvaltning, i tillegg til å være å være handelsvridende. Mot dette synet har Japan posisjonert seg, og påpekt at subsidier ikke nødvendigvis er hovedårsaken til overkapasitet i verdens fiskerier. Som vi har sett ønsker Japan at fisk og fiskeprodukter skal utgjøre et eget forhandlingsområde. Japan ønsker at alle forhold ved handelen med fisk og fiskeprodukter, også ressursforvaltningen, bør inngå i vurderingen av en fiskeriavtale. Norske myndigheter mener at WTO ikke er riktig forum for forhandlinger utover tariffære og ikke-tariffære spørsmål i tradisjonell forstand. Dette er igjen et eksempel på at norske myndigheter ikke ønsker at ikke-handelsmessige hensyn skal få innpass i fiskerisektoren. Hvor norske myndigheter argumenterer for at landbruket er særegent og spesielt, er argumentasjonen innen fiskerisektoren en helt annen. Her er poenget at det ikke er noe særegent med handelen med fisk og fiskeriprodukter. Som igjen innebærer at det er de rent handelsmessige aspektene i tradisjonell forstand som bør inngå i en avtale på fisk.

## **5.7 Diskusjon omkring den norske strategien.**

Som det fremgår av argumenter og målsettingene har norske myndigheter to helt ulike interesser å forsvare i forhandlingene i WTO. Klart offensive interesser innen fiskerisektoren, like klart defensive interesser innenfor landbrukssektoren. Dette gjør at norske myndigheter jobber iherdig for videre liberalisering av handelen med fisk og fiskevarer, samtidig som norske myndigheter ønsker å begrense liberaliseringen av landbrukshandelen i størst mulig grad. Det faktum at vi har sterke eksportthensyn innenfor fiskerisektoren, mens vi i svært liten grad har eksportinteresser innen landbruk, er en innlysende og viktig forklaring på motsetningene mellom de to sektorene. I tillegg til dette er en viktig faktor at det ikke er forhandlinger om fiskeriressurser i WTO, og heller ikke nasjonale fordelingsspørsmål. Økt markedsadgang for fisk og fiskeprodukter vil ha positive virkninger for hele fiskerisektoren, og gi positive distriktspolitiske ringvirkninger. Dette i motsetning til hvordan den norske EU-diskusjonen forløper seg

når det gjelder fiskerisektoren. Ved et EU-medlemskap vil lettere tilgang til det europeiske markedet bli koblet med fiskeriressurser, og norske fiskeriressurser ville blitt en del av EUs felles fiskeriressurser. Dette gjør også at oppslutningen omkring en videre liberalisering av handelen med fisk og fiskeprodukter i WTO er stor innen næringen, i forhold til oppslutningen om et EU-medlemskap. Dette gjør det riktig å si at næringen er preget av homogenitet i WTO-sammenheng (Langhelle 2002:73).

Forhandlingsstrategien som Norge fører i WTO, hvor norske myndigheter har offensive interesser innenfor fiskerisektoren og defensive interesser innenfor landbrukssektoren, kan diskuteres og kritiseres fra ulike perspektiver. Det er interessant å se på hvordan norske myndigheter bruker en type argumenter for å beholde proteksjonistiske virkemidler for landbruket, samtidig som de mener at denne type argumenter ikke er legitime for andre land å bruke for fiskerisektoren. Vi har tidligere sett at Japan ønsker å bruke argumentet om multifunksjonalitet både i landbrukssektoren og fiskerisektoren, mens norske myndigheter avviser dette. Til tross for at man kan hevde at argumentet om at primærnæringene ivaretar flere oppgaver ut over matproduksjon kan være gyldig for begge sektorer. Frode Veggeland har kommet med sterk kritikk av denne strategien. "Det er vanskelig å se hvorfor argumentene knyttet til multifunksjonalitet skulle ha ulik gyldighet i de to primærnæringene. Det er også vanskelig å finne gode argumenter for hvorfor landbruk skal behandles spesielt i internasjonale avtaler"(Veggeland 2001b). Veggeland mener at Norge med dette fører en inkonsistent argumentasjon, hvor den norske strategien er å arbeide for forskjellige spilleregler for handelen med sjømat og landbruksvarer, selv om det for begge sektorer dreier seg om internasjonal handel med mat. Veggeland mener at denne strategien kan utgjøre et troverdighetsproblem, hvis man ikke lykkes med å håndtere sektorene hver for seg i WTO-forhandlingene. "Ved at Norge plasserer seg i "ytterposisjon" på henholdsvis landbruks- og fiskerisiden er det likevel en fare for at både legitimiteten og troverdigheten i argumentasjonen undergraves"(Veggeland 2001b). Videre: "Spørsmålet er derfor om multifunksjonalitet - når begrepet i hovedsak brukes for å beskytte en næring mot utenlandsk konkurranse- har noen selvstendig verdi som argument ut over det å forsvare proteksjonisme i en utsatt næring"( Veggeland 2001b). Denne kritikken baserer seg på det faktum at Norge ikke ønsker å velge mellom friere handel eller proteksjonisme, men ønsker begge deler

samtidig. Samtidig som norske myndigheter ikke har en konsistent holdning når det gjelder bruken av ikke- handelsmessige hensyn.

Dette reiser spørsmålet om hvorvidt Norge bør endre forhandlingsstrategi, og i større grad utarbeide en helhetlig nasjonal strategi hvor sektorinteressene er veid mot hverandre. Generelt har Norge arbeidet aktivt innenfor GATT og senere WTO for liberalisering av verdenshandelen. Dette er basert på egeninteresse, hvor ideen om at Norge som en liten åpen økonomi har interesse av handelsliberalisering, er fremtredende. Spørsmålet enkelte har stilt seg er hvorfor landbrukssektoren, med så liten nasjonaløkonomisk betydning, får lov til å ”ødelegge” det generelle inntrykket av Norge som forkjemper for frihandel. I denne sammenheng er det viktig å bemerke at dette på ingen måte er noe særegent for Norge. I forhandlingene innenfor Verdens Handelsorganisasjon er det ikke uvanlig at land forfølger egeninteresser, og argumenterer for frihandel innenfor en sektor og proteksjonisme innenfor en annen sektor. Store, tunge aktører som USA og EU, har vært og er noe ambivalent til liberalisering av verdenshandelen. Innenfor landbruket har USA også defensive interesser, spesielt innenfor sukkerproduksjon(Langhelle 2002:93, Aftenposten 15.5.2002). Samtidig har USA vært gjennom en omfattende stålkrieg med EU, hvor USA ønsker å beskytte sin egen stålproduksjon mot utenlandsk konkurranse. Det er viktig ved disse eksemplene å bemerke at USA på ingen måte er en ensidig forsvarer for liberalisering av verdenshandelen. Også når det gjelder skipsfartssektoren har USA defensive interesser. I USA er det sterke interessegrupper innen skipsfartssektoren som presser hardt for å bevare proteksjonisme. Dette var en årsak til at USA i Uruguay-runden gikk inn for å proteksjonistiske tiltak for å beskytte egen skipsfartssektor(Harstad 2003:14). Innenfor denne sektoren har Norge motsatte interesser av USA. Poenget at det ikke er noe unikt for Norge å ha både ha offensive og defensive interesser samtidig( Langhelle 2002:93). At andre toneangivende land er i samme bås som Norge, med motsatte interesser innenfor ulike sektorer, kan gi Norge større rom til å bevare forhandlingsstrategien, med ulike interesser innenfor landbruk og fiske.

Det som dog er spesielt er at det er få andre land som kan sies å ha den samme interessekonstellasjonen som Norge. Det vanlige er at alliansepartnere på landbrukssiden er motstandere på fiskerisiden( Langhelle 2002:92, Harstad 2000:13). Våre hovedallierte



i landbrukssektoren, Japan og Sveits, er netto fiskeimportører. EU, som tradisjonelt har støttet et proteksjonistisk landbruk, er interessert i å skjerme egen fiskerisektor. Land som er meningsfeller når det gjelder fisk, som USA, Australia og Chile, er våre motstandere når det gjelder landbruk. Dette innebærer at det er vanskelig for Norge å danne sterke koalisjoner med andre land, i stedet må samarbeidspartnere i forhandlingene variere fra sak til sak. Spørsmålet er også i hvilken grad Norge vil få noen gevinster av å prioritere den eksportavhengige fiskerisektoren på bekostning av landbruket. Det er lite som tyder på at Norge vil få en bedre avtale for fisk og fiskeprodukter hvis Norge gir slipp på sine standpunkter innenfor landbruket. Men dette innebærer ikke at man ikke kan mene at Norge er best tjent med å fremstå som en mer helhetlig forsvarer av frihandel og således bør oppgi sine standpunkter innenfor landbrukssektoren.

Det er også klart at Norge kan møte seg selv i døra når man sammenlikner landbruk og fisk. Et nærliggende eksempel er spørsmålet knyttet til matvaresikkerhet. Som vi har sett argumenterer norske myndigheter for at matvaresikkerhet, som er en del av det multifunksjonelle landbruket, er en viktig faktor i spørsmålet omkring landbruksliberalisering. Innen fiskerisektoren er argumentasjonen i realiteten helt motsatt. Som vi har sett er Fiskeridepartementet kritisk til føre var som frittstående prinsipp. Redselen er at dette kan bli brukt for å hindre handel, ved at tekniske handelshindringer blir iverksatt under påskudd av å være føre var. Dette illustrerer godt at norske myndigheter har ulike interesser i forbindelse med internasjonal matvarehandel. På den ene siden vil man at norsk fiskeriekspport skal møte færrest mulige handelshindringer, samtidig som norske myndigheter ønsker å bevare nasjonale reguleringer og standarder på landbrukssiden, som norske myndigheter hevder bidrar til å sikre trygg mat. Disse offensive og defensive hensynene kan komme i konflikt med hverandre, ikke minst innenfor spørsmålet omkring tekniske handelshindringer, hvor fisk og landbruk berøres av det samme regelverket (Veggeland 2002:53). Disse motsatte interessene antas å være basert på veloverveide vurderinger fra norske myndigheter. Dette gir det resultatet at norske myndigheter har valgt å leve med en inkonsistens i holdningene til liberalisering av handel med mat, ettersom offensive og defensive interesser fremmes parallelt innenfor det samme området. I denne sammenheng er det viktig å bemerke at norske myndigheter og politikerne har flere forhold å ta hensyn til

enn de rent økonomiske. Det er helt klart at for norske myndigheter er det en annen type rasjonalitet som gjør seg gjeldende enn hos kritikerne av de norske forhandlingsposisjonene. Som oppgaven har lagt vekt på tidligere har den norske landbrukssektoren historisk hatt en meget sterk stilling på den politiske og den korporative arena. Selv om det har skjedd politiske endringer, er landbrukspolitikken ikke radikalt endret. Politikerne har velgere som de må ta hensyn til, og de distriktpolitiske hensynene har sterke røtter i den norske politiske hverdagen. Dette gjør at det vil utgjøre en risiko for norske politikere og norske myndigheter ved å ikke forsvare et fortsatt vern av landbruket. Disse forholdene trenger ikke kritikerne, blant annet Veggeland(2001b), å ta hensyn til. Dette innebærer ikke at Veggeland ikke har gode poenger i kritikken av de norske forhandlingsposisjonene, men at politikerne har flere hensyn å ta vare på enn de rasjonelle. Dette understreker at det også for norske myndigheter er egeninteressene som styrer.

Det offisielle budskapet fra norske myndigheter er at målsettingene innenfor WTO-forhandlingene er å få best mulig resultat innenfor begge sektorene. Dette innebærer at det ikke har vært aktuell politikk å ofre landbruk for å fremstå som mer troverdige i vår søken etter tollreduksjoner innen fiskerisektoren. Utenriksminister Jan Petersen gjør det klart at Norge ikke vil ofre landbruket. ”For oss er det viktig å understreke at reformer på landbruksområdet ikke må frata oss muligheten til å opprettholde den landbruksproduksjon som er nødvendig for å ivareta blant annet ikke-handelsmessige hensyn til miljø, matvaresikkerhet og distriktene( Petersen 2003). I forkant av møtet i Cancún kom det fra enkelte hold innen landbrukssektoren kritikk for hva de mente var en forfordeling av fiskerisektoren. Utenriksminister Petersen avviser denne kritikken. Hovedstrategien er ifølge Petersen å sørge for at norsk landbruk får levelige vilkår i årene fremover, samtidig som det skal satses tungt på å få gode vilkår for eksporten av industrivarer og fisk. Petersen legger til ”Derfor vil jeg at landbruket skal føle seg trygg på at vi ikke har noen hemmelig dagsorden”( Aftenposten 8.9.2003).

Spørsmålet som likevel reises, er om det har skjedd en forskyvning av forhandlingsposisjonene, slik at norske myndigheter i mindre grad enn før er opptatt av vern av landbruket. Oluf Langhelle problematiserer dette spørsmålet i sin analyse av landbrukets defensive og fiskerinæringens offensive interesser i tilknytning til de

mislykkede forhandlingen i Seattle i 1999. Langhelles konklusjon er at har skjedd en dreining av forhandlingsmandatet i retning av de offensive interessene( Langhelle 2002:88). ”Det er liten tvil om at Regjeringen med stortingsflertallet i ryggen har justert forhandlingsopplegget og gjennom det skaffet den norske forhandlingsdelegasjonen det nødvendige handlingsrommet for å inngå kompromisser som fra norsk side vil bidra til å muliggjøre en ny bred forhandlingsrunde i WTO” (Langhelle 2002:90). Mot dette, kan det slik jeg ser det, innvendes at Langhelle baserer dette på små forskjeller i ordvalg mellom Sentrumsregjeringen og Stoltenbergregjeringen, i de landbrukspolitiske målene knyttet til WTO, og således kan det være vanskelig helt klart ut i fra dette slutte at forhandlingsposisjonene er endret.

Det er likevel liten tvil om at norske myndigheter er klar over at de pågående forhandlingene i WTO kan gi omfattende endringer i utformingen av norsk landbrukspolitikk. Landbruksminister Lars Sponheim uttaler ”Hvis Norge skal bli tatt seriøst i WTO-forhandlingene kan vi ikke først foreslå reduksjoner, og så reise hjem og gjøre det motsatte i jordbruksforhandlinger. Når vi har foreslått å redusere tollene med ti prosent på alle produkter, kan vi ikke øke prisnivået”( Bondebladet 6.2 2003). Dette gir ikke noe signal om endring av landbruksmålsettingen og en dreining mot de offensive interessene. Likevel gir det, slik jeg ser det, et signal om at norske myndigheter er klar over at liberaliseringen av landbrukshandelen ikke kan reverseres, men er en prosess som vil fortsette, noe som gjør det vanskeligere, eller umulig for Norge å fortsette den eksisterende landbrukspolitikken med omfattende tollvern og subsidier.

I debatten omkring globaliseringsmeldingen som Bondevik-regjeringen la fram vinteren 2004 trekker regjeringen på nytt opp de norske prioriteringene i den pågående forhandlingsrunden i WTO. ” Bedre markedsadgang for norske eksportnæringer, og sikring av et godt, variert og rimelig vare- og tjenestetilbud til norske forbrukere( Inst.S.nr 118, 2003-2004:1). Samtidig vil regjeringen jobbe for ”bevaring av et nasjonalt handlingsrom til å føre en landbrukspolitikk i samsvar med våre behov”(Inst.S.nr 118, 2003-2004:1). Dette er realiteten ingen nye signaler. Mer interessant er det å se på utenrikskomiteens innstilling til globaliseringsmeldingen, og ikke minst reaksjonene i etterkant. Utenrikskomiteen, inklusive Senterpartiet, er enige om at eksportsubsidier og dumping av mat fra rike land til utviklingsland ødelegger hjemmemarkedet for bønder i

sør, samtidig som det hindrer utviklingslandene adgang til verdensmarkedet. Slike støtteordninger bør derfor opphøre( Inst.S.nr 118 2003-2004). Videre: ”i tillegg må, etter komiteens flertall syn, alle unntatt medlemmet for Senterpartiet, rike land foreta reduksjoner i den handelsvridende , interne støtten(Inst.S.nr 118 2003-2004). Samtidig med dette trekkes også de multifunksjonelle aspektene frem: ”endringer av interne støtteordninger i landbruket må, etter et annet flertalls syn, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, ta hensyn til landbrukets verdi for kulturlandskapet, miljø og bosetting”(Inst.S.nr 118 2003-2004). Dette gir en god oppsummering av de politiske holdningene til liberalisering av den internasjonale landbrukshandelen. Alle partier er opptatt av at eksportsubsidiene bør minskes, Senterpartiet er det eneste partiet som ikke ønsker kutt i intern støtte, og Fremskrittspartiet er det eneste partiet som ikke vil ta hensyn til landbrukets multifunksjonelle rolle. I etterkant av innstillingen fra utenrikskomiteen og den påfølgende debatten i Stortinget, kom det fram interessante signaler omkring hvorvidt det har skjedd, eller er i ferd med å skje, en endring av forhandlingsposisjonene innenfor landbruk. Utenrikskomiteens leder Thorbjørn Jagland kom med signaler om at flertallsinnstillingen gir regjeringen spillerom til å oppgi mer av norsk landbruksstøtte i forhandlingsrundene i WTO, enn det de norske forhandlingsposisjonene har vært til nå( Nationen 9.3.2004). Utenriksminister Jan Petersen er fornøyd med innstillingen fra flertallet i utenrikskomiteen. ”Stortingets flertallsinnstilling gir beskjed om hvor landet ligger. Det er helt riktig at dette gir nye fullmakter til forhandlingene i WTO. Under sluttspurten der, er det nødvendig å ha full fleksibilitet. Jeg ser dette som en bekreftelse på nødvendig romslighet fra Stortinget”(Nationen 9.3.2004). Disse uttalelsene kan gi et signal om at norske myndigheter er på glid når det gjelder den norske forhandlingsposisjonen innen landbrukssektoren. Likevel, dette kan være et retorisk grep fra Petersen for å skape legitimitet omkring en landbruksavtale i WTO, som med stor sannsynlighet vil medføre sterke reaksjoner fra deler av landbruksnæringen i Norge. Petersen kan om nødvendig vise til Stortingets støtte. Ett annet interessant trekk er å se på reaksjonene fra sentrale norske aktører i etterkant av møtet i Genève i månedsskiftet juli-august. Landbruksminister Lars Sponheim var sterkt kritisk til utkastet fra Cancùn, mens Sponheim er langt mer positiv etter møtene i Genève, hvor Sponheim mener at støtten til bøndene kan opprettholdes på samme nivå som i dag( Nationen 4.8.2004, Aftenposten

2.8.2004b). Det er i realiteten små forskjeller i utkastet fra Cancùn og avtalen i Genève. Avtalen fra Geneve er mindre spesifikk, men sannsynligheten for at de reelle tallene fra Cancùn skal dukke opp igjen er stor. I så måte er reksjonene fra Sponheim noe underlig. Blant eksperter innen landbrukssektoren er det enighet om at avtalen i Geneve legger føringer som innebærer at norsk landbruksstøtte ikke kan opprettholdes på samme nivå som i dag. Ole Gjølberg, professor ved Norges Landbrukshøyskole og Reidar Almås, professor ved Norsk senter for bygdeforskning, er klare på at utkastet fra Cancùn og rammeavtalen fra Genève er temmelig like(Nationen 4.8.2004). Både Gjølberg og Almås stiller seg tvilende til Sponheims uttalelser, og begge mener at avtalen på sikt ha store konsekvenser for norsk landbruk. Selv om Sponheim tilsynelatende har en mer positiv holdning til en fremtidig landbruksavtale, må det påpekes at Norges posisjon i WTO innenfor landbruket fortsatt er den samme. Spørsmålet er om dette vil endres ved videre forhandlinger i WTO i landbrukssektoren.

Fra enkelte hold har det kommet signaler om at Norge bør inngå allianser med utviklingslandene i de pågående WTO-forhandlingene. Dette er ikke basert ut i fra et ønske om lempe på de norske støtteordningene eller tollnivået for å komme utviklingslandene i møte, snarere tvert i mot. Åslaug Haga fra Senterpartiet og Jon Lilletun fra Kristelig Folkeparti har tatt til orde for at Norge bør inngå allianser med utviklingsland, basert på en felles interesse i krav om at innenlands produksjon må ha rett til beskyttelse. Statsminister Kjell Magne Bondevik og Utenriksminister Jan Petersen avviser at dette er aktuell politikk, og mener at utviklingsland og Norge stort sett har ulike interesser å forfølge innenfor WTO(Nationen 29.1.2004). Utviklingsminister Hilde Frafjord Johnson mener landbruksnæringen skyver u-landene foran seg når de kjemper for å beskytte eget marked, og at det ikke er på grunnlag av solidaritet med utviklingslandene at norske bønder vil inngå allianse, men heller fordi man ønsker å beskytte egen sektor( Bondebladet 8.6.2004, Aftenposten 11.6.2004). Også Frafjord Johnson tror det blir uaktuelt med et samarbeid med utviklingslandene i de pågående forhandlingene i WTO. Det er vanskelig å se hvordan Norge kan tjene på å inngå samarbeid med utviklingslandene, samtidig som det er vanskelig å se at Norge kan ha sammenfallende interesser med utviklingslandene. Vår type teknologiske produksjon er av en helt annen kaliber enn utviklingslandenes.

Det har også kommet kritikk med motsatt fortegn når det gjelder vårt forhold til utviklingslandene. De norske myndighetene og de fleste partiene på Stortinget har vektlagt hensynet til utviklingslandene. Som vi har sett i kapittel 3 innførte Norge våren 2001 toll- og kvotefri markedsadgang for alle varer fra de minst utviklede landene, Mul-landene. Samtidig er det viktig å minne om at denne solidariteten med de minst utviklede landene bare er begrenset til et få antall land, noe som innebærer at en rekke sentrale utviklingsland i realiteten ikke har adgang til det norske markedet. Dette til tross for at utviklingslandene gjennomgående ser adgang til de rike landenes markeder som et viktig skritt for egen økonomisk utvikling. Nettopp på dette grunnlag har flere tatt til orde for at den beste bistanden Norge kan gi er å åpne opp våre egne markeder, og at Norge ikke kan sole seg i glansen av å ligge på topp når det gjelder bistandsmidler så lenge utviklingslandene i realiteten nektes adgang. Styreleder Halle Jørn Hanssen i Forum for utvikling og miljø uttaler i Aftenposten (7.9.2003) at Norge opptrer med et Janus-ansikt i sitt forhold til u-landene, hvor Norge på den ene siden er velvillige når det gjelder bistand, samtidig som Norge stiller knallharde krav på handelssiden. Ut i fra dette kan det hevdes at Norge ut i fra et rent solidarisk og moralsk ståsted, burde åpne opp for varer fra de eksporterende utviklingslandene, og i så måte endre sin forhandlingsstrategi når det gjelder landbrukssektoren. Denne solidaritetstanken har i liten grad vært fremme i søkelyset knyttet til liberalisering av landbrukshandelen.

Viktig er det også å se på hvilke muligheter det foreligger for sakskopling mellom landbruk og fiskesektoren, eller andre sektorer. Sakskopling innebærer en ”kopling av transaksjonsbetingelser i en sektor til betingelser i en eller flere andre sektorer. Den medfører at aktørene kan bytte interesser eller kontroll over interesser”( Hveem 1994:90). I denne sammenheng er det viktig å trekke frem utviklingslandenes rolle. En rekke utviklingsland krever en rekke innrømmelser i landbrukssektoren for å kunne godta videre forhandlinger på andre områder. Forhandlingene i Cancùn strandet på de såkalte ”Singapore Issues”, det vil spørsmål knyttet til investeringer, konkurransepolitikk, offentlige innkjøp og forenkling av handelsprosedyrer. Flere utviklingsland tok til orde for at man først måtte komme frem til enighet i landbrukssektoren før det var aktuelt å forhandle på andre områder. Det er liten tvil om at landbrukssektoren er et viktig forhandlingsområde for å kunne komme til enighet omkring en ny en bred avtale. Dette

gjør at det også for Norges del kan være aktuelt å foreta en avveining av offensive og defensive interesser. Det er i hvert fall ingen tvil om at utviklingslandenes styrke og endrede signaler fra EU er en faktor av betydning for den norske forhandlingsposisjonen. Dette kan også medføre at norske myndigheter er mer villige til å komme utviklingslandene i møte, og gi større romslighet i forhandlingene, som igjen kan bidra til å få en bred avtale på plass. Selv om norske myndigheter legger vekt på at handelsliberaliseringen skal komme utviklingslandene til gode, kan ikke norske myndigheter overse det viktigste ønsket fra utviklingslandene, nemlig å komme inn på de rikes land markeder.

## **5.8 Avsluttende kommentarer.**

Som det fremgår fører norske myndigheter til dels ulik argumentasjon i landbruks- og fiskerisektoren. Ikke-handelsmessige hensyn og multifunksjonalitet utgjør selve kjernen i norske myndigheters argumentasjon om vern av de defensive norske interessene innen landbruket. Innenfor fiskerisektoren er bildet et helt annet, hvor norske myndigheter ønsker å begrense bruken av ikke-handelsmessige hensyn på grunnlag av de sterke norske eksportinteressene. Dette kan utgjøre et troverdighetsproblem for norske myndigheter, samtidig som det er en god illustrasjon på hvordan internasjonal handelspolitikk generelt, og WTO-politikk spesielt, fungerer, hvor egeninteressene og i liten grad ideologisk overbevisning er styrende. Sannsynligheten for at en ny bred avtale i WTO kommer på plass, med ytterligere liberalisering av landbrukssektoren er stor. Norge og våre allierte møter i realiteten mindre støtte for vårt syn, ikke minst er EUs endrede rolle viktig. Dette gjør at det med stor sannsynlighet vil være nødvendig med en omlegging av norsk landbrukspolitikk på grunnlag av utfordringer og internasjonale forpliktelser gjennom WTO.

## 6. Avslutning.

I dette kapittelet er hensikten å samle funnene fra analysekapittelene, samtidig som jeg skal forsøke å knytte de viktigste forklaringsvariablene som kan belyse forskjellene i landbruks- og fiskerisektoren opp mot de teoretiske perspektivene.

I Katzensteins teori om demokratisk korporatisme er fokuset rettet mot kompensasjonsøkonomi, politisk konsensus og sterke interessegrupper. Innenfor landbruket har det vært, og er det fortsatt, omfattende støtteordninger. Katzenstein poengterer at politisk enighet og økning i offentlige utgifter har kommet uavhengig av regjeringers farge. Dette kan også hevdes å ha vært tilfelle i norsk landbrukspolitikk, hvor det etter andre verdenskrig har vært stor grad av samstemmighet omkring landbrukspolitikken, noe som opptrappingsvedtaket er et godt eksempel på. Selv om denne politiske enigheten omkring landbrukspolitikken har endret seg, er det liten tvil om at dette er en faktor som er viktig for å forklare hvorfor en næring som har så liten nasjonaløkonomisk betydning har hatt så mye politisk makt. Ved siden av dette, er Katzensteins poeng om de korporative nettverkene hvor interesser treffes, og forhandlinger og løsninger utarbeides, viktig for å belyse interessegruppens sterke innflytelse i landbruket. De korporative løsningene, spesielt illustrert med jordbruksforhandlingen, har gitt stor grad av forutsigbarhet og utstrakt innflytelse til Bondelaget og Småbrukarlaget. I tillegg har iverksettingskorporatismen innenfor landbruket gitt landbruksorganisasjonene ansvar for gjennomføringen av tiltak som bondeorganisasjonene og staten har forhandlet fram.

Gourevitch er også opptatt av de nasjonale politisk-institusjonelle rammene som legger føringer på politikkutformingen. Landbruket har vært trukket fram som en sektor som nærmest har vært lukket fra internasjonal påvirkning. Dette har gjort at den nasjonale konsensus omkring landbrukspolitikken viktige stilling har vært avgjørende for utformingen av landbrukspolitikken. Dette er under endring, hvor økt internasjonalt press, spesielt gjennom WTO, har gjort at de ytre impulsene blir stadig viktigere for alle innen landbrukssektoren.



For å få en god oversikt over hvilke faktorer som påvirker landbrukspolitikken har Hveems samspillmodell vært fruktbar. Både for å forstå hvilke faktorer som har vært viktige innen landbrukspolitikken, og hvilke faktorer som er viktige for å belyse endring. Det virker klart at det er i et samspill mellom indre og ytre faktorer vi best kan forstå hvordan landbrukspolitikken har blitt utformet. Det er liten tvil om at USA sin rolle som internasjonal hegemon har vært viktig for at landbrukssektoren så lenge, ikke formelt, men i praksis, ble holdt utenfor frihandelsavtalene innen GATT. Omfattende subsidier og importvern ble alt vanligere utover på 1960- og 1970-tallet. EF/EU sin landbrukspolitikk var preget av store overføringer, og EF/EU har tradisjonelt vært negative til tollreduksjoner og støttenedskjæringer innen en multilateral ramme. Dette internasjonale klimaet for skjerming av landbrukssektoren har vært en viktig faktor for å forstå utformningen av norsk landbrukspolitikk, som har vært preget av støtte og beskyttelse. Det er også klart at den nasjonale politiske enighet omkring landbrukspolitikken, og den sterke korporative stillingen til landbruksorganisasjonene, er faktorer som har gjort at landbruket har hatt en sterk stilling på den nasjonale arena. Landbrukspolitikken har i stor grad blitt ført med det for øye å fremme klientenes stilling, det vil si bøndene, og ikke en sektor basert på markedets premisser og forbrukerpolitikk.

Endret strategi fra USA og et globalt ønske om mindre landbrukssubsidier var drivkrefter for å få en landbruksavtale også reelt inn i WTO. WTO-avtalen og Uruguay-rundens forpliktelser legger press på norsk landbrukspolitikk. Overgangen fra et kvantitativt til et tollbasert importvern er den viktigste umiddelbare effekten av avtalen. Videre nedskjæringer av toll og støtte til næringen ligger også i avtalen. Det er klart at dette påvirker direkte, ved at Norge i henhold til forpliktelsene i avtalen var pålagt dette, men også ved at ytre impulser får større gjennomslagskraft i landbruksdepartementet og sektoren forøvrig.

Endringer i landbrukssektoren har også kommet på grunnlag av nasjonale forhold. Dette gjelder spesielt endret politisk strategi. Enstemmigheten innen landbruket, i en sektor som ble karakterisert som segmentert, er under endring. Nedleggelsen av landbrukskomiteen er en faktor. En annen er endret politisk fokus, hvor en del politikere ønsker en omlegging. Kostnadsrammen har blitt fokusert, hvor økt konkurranse og effektivisering har vært ønskemålet. Det er økt fokus på markedet og tilpasning til nye

internasjonale rammebetingelser, hvor det legges opp til større fokus på forbrukernes interesser.

Samspeilet mellom indre og ytre faktorer har lagt grunnlaget for norsk landbrukspolitikk. I den sammenheng er det interessant å se hvordan endringer i landbrukspolitikken har blitt argumentert ut i fra internasjonalt press. Veggeland( 1997) påpeker at internasjonalisering ofte har vært en myte som har gått ut på at tilpasning til internasjonale forhold er nødvendig og ufravikelig. Dette kan være for å legitimere politikken, og skyve ansvaret vekk fra nasjonale beslutningstakere.

Selv med endring av landbrukspolitikken er det fortsatt slik at viktige deler av landbrukspolitikken er stabil( Farsund 2002:86). Fortsatt fastlegges næringens rammebetingelser politisk. Bruksstrukturen og markedet for matvarer reguleres fortsatt i sterk grad av politiske myndigheter. Fortsatt er det også slik at overføringene til landbruket i stor grad holdes fast. Jordbruksoppkjøret er fortsatt viktig, med utstrakt makt til interesseorganisasjonene. Selv med endringer har også den regionale fordelingen av landbrukspolitikken, med vektlegging av distriktpolitikk, i stor grad blitt videreført. Veggeland(2001a, 2002) konkluderer med at WTO-avtalen foreløpig har hatt begrenset betydning for utformingen av norsk landbrukspolitikk. Når det gjelder tollsatsene, har høye tollsatser på flere hundre prosent, begrenset importen, også under det nye importvernet( Veggeland 2001a:422). Den såkalte Blair-House avtalen mellom USA og EU, gjorde at noe støtte kunne flyttes over til blå boks. Disse kriteriene har gjort at Norge langt på vei har kunnet opprettholde eksisterende støttenivå. Det som vil kunne utfordre dette er videre reduksjoner innen produksjonsavhengig støtte( "gul" boks). Dette kan gjøre at Norge på sikt vil få problemer med reduksjonsforpliktelsene.

Den politikk som fulgte av opptrappingsvedtaket i 1975, ble utviklet på grunnlag av klare institusjonelle føringer på hvem skulle legge premissene og hvordan premissene skulle være. Dette kan ha skapt en felles virkelighetsforståelse som beskyttet landbruket mot omfattende endringer. Selv med en desegmenteringsprosess og reformer har dette ikke gitt dramatiske konsekvenser for norsk landbruk. Dette kan belyse at landbruket, og utformingen av landbrukspolitikken, har satt dype spor som det er vanskelig å bryte på kort sikt. Veggeland (2000:63) konkluderer: "Dette viser at det til tross for stor

reformvilje kan ta tid å endre et politikkområde der det både er ”tunge” institusjoner som binder opp politikken, og der det er mange sterke interesser som ønsker å bremse reformprosessen”. Tidligere politikk preger fortsatt sektoren, og de foreløpige begrensede følgene av WTO-avtalen, gjør at Norge har en ”mulighet” til fortsatt å verne en beskyttet sektor.

Det har skjedd store forandringer innen fiskerisektoren de siste tjue årene. For å best kunne fange opp implikasjonene av forandringene, og hvordan forholdene er for fiskerisektoren i dag, vil samspillet mellom internasjonale og nasjonale forklaringsfaktorer være mest fruktbart. Endringer i viktige fiskeripolitiske virkemidler som reguleringer av fiske, foredling og eksport har kommet som svar både på endrede nasjonale politiske preferanser og internasjonal påvirkning. Makt i fiskerisektoren har i større og større grad flyttet seg vekk fra fiskerne til foredling og eksport.

I mellomkrigstiden og etter andre verdenskrig har det nasjonalt vært utstrakt grad av regulering av fiske, foredling og eksport. Denne reguleringen hadde som mål å oppnå effektivitet gjennom å begrense konkurransen. Viktig effekt av dette var at fiskernes maktposisjon var sterk. På 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet skjedde det omfattende endringer av reguleringene. Fra regulering gjennom beskyttelse ble målsettingen å liberalisere og avregulere, hvor effektivitet ønskes oppnådd gjennom å tilrettelegge for konkurranse. Makt har flyttet seg fra fiskerne til landsiden. Denne avreguleringen kan dels tilskrives endrede politiske holdninger, hvor spesielt Arbeiderpartiets endrede syn når det gjelder reguleringer er viktig. Avreguleringen kan også belyses ved å se det som et svar på den økende internasjonale frihandelen, og dermed tvunget fram en endring i norsk reguleringsregime. I klartekst betyr dette økt fokus og vektlegging av eksportthensyn som hovedmål innen fiskerisektoren. Som vi har sett bidro også EFTA-avtalen til at deler av reguleringene måtte opphøre.

Frihandelsavtalen innen EFTA innebar at Norge måtte gi fiskerifartøyer fra andre land adgang til å lande sine fangster i Norge. En viktig årsak til at Fiskerigrenseloven ble endret.

På samme måte som reguleringene endret karakter, forandret også støtteordningen til fiskerisektoren seg radikalt på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet. Det

er riktig å snakke om en avvikling av fiskeristøtten. Fiskerne, representert ved Norges Fiskarlag, hadde gjennom Hovedavtalen utstrakt makt og innflytelse over viktige deler av norsk fiskeripolitikk. Dette endret seg på 1990-tallet, noe som gjorde at fiskarlagets maktposisjon ble svakket. Igjen er det viktig å bevare fokuset på samspillet mellom indre og ytre faktorer for å kunne forklare denne endringen. Hovedavtalens målsetting om at fiskeristøtten skulle være en overgangsordning slo ikke til. Samtidig med at overføringene i stor grad var i form av pristilskudd og ikke strukturrasjonaliseringsmidler. Dette bidro til endret politisk holdning til fiskeristøtten, hvor igjen Arbeiderpartiets rolle er viktig. Endringen, eller moderniseringen av Arbeiderpartiet med redusert tro på politisk regulering, har resultert i at Arbeiderpartiet og Høyre, som tradisjonelt har stått mot hverandre i fiskeripolitikken, har nærmet seg hverandre. I tillegg var fiskernes egen organisasjon en aktiv deltaker i avviklingen av fiskeristøtten.

Samtidig med endrede nasjonale forhold, kan avviklingen av fiskeristøtten belyses ut fra internasjonalt press gjennom avtaler Norge tok del i. EFTA-avtalen og EØS-avtalen har direkte lagt føringer på norske støtteordninger i fiskerisektoren. Ordningen med generelle pristilskudd var i strid med EFTA-avtalen, og var en medvirkende årsak til at støtteordningene ble endret. Avviklingen av støtteordningene kan også oppfattes som et strategisk valg i forhold til GATT/WTO-forhandlingene som pågikk på slutten av 1980-tallet og første del av 1990-tallet.

Når det gjelder markedssiden har både WTO-avtalen og EØS-avtalen hatt betydning. En generell nedtrapping av toll på industrivarer, som inkluderer fisk, gjennom GATT og WTO, har gitt norske fiskeprodukter noe bedret adgang gjennom tollettelsler. Norges viktigste marked, EU, som har blitt regulert gjennom EØS-avtalen, har gitt en generell omfattende tollnedtrapping. EØS-avtalen betyr mer enn WTO det gjelder vårt forhold til vårt viktigste eksportmarked. Likevel vil videre reduksjoner i tollnivået innen WTO være viktig for Norges eksport til områder utenfor EU. Bedret adgang til Europa vil sannsynligvis måtte skje ved forhandlinger med EU. Noe EU-landene har vært lite villige til, så lenge Norge ikke er medlem av unionen.

Denne gjennomgangen viser at de sterke norske eksportthensynene i fiskerisektoren har blitt stadig mer vektlagt. Fiskerisektoren er innrettet mot å få best mulig vilkår for eksport. Dette innebærer også at det hersker en homogenitet i sektoren omkring spørsmålet om videre forhandlinger om liberalisering av handelen med sjømat innen WTO. Nasjonale støtteordninger er i praksis fjernet, og deregulering av sektoren bidrar til at norske myndigheter ikke har defensive interesser å forsvare innen fiskerisektoren i WTO-forhandlingene. Dette gjør at utgangspunktet for de utvalgte sektorene, landbruk og fiske, er totalt forskjellig i WTO-sammenheng.

Av gjennomgangen fremgår det at landbruks- og fiskerisektoren påvirkes både av nasjonale og internasjonale forhold. Hveems samspillsmodell vektlegger at utformingen av politikk er en prosess hvor det nasjonale og internasjonale nivå står i et gjensidig påvirkningsforhold. Dette er godt dekkende for de utvalgte sektorene. Utformingen av landbrukspolitikken var lenge nesten upåvirket av internasjonale forhold. Uruguay-runden og etableringen av WTO satte en stopper for dette, ettersom avtalen ga klare forpliktelser. Dette har utfordret utformingen av landbrukspolitikken. Samtidig med dette har den nasjonale enstemmigheten omkring utformingen av landbrukspolitikken blitt endret, og maktposisjonen nasjonalt endret seg noe. Også innenfor fiskerisektoren må politikkutformingen forstås som et samspill mellom nasjonale og internasjonale faktorer. Til dels kan utviklingen av støtteordningene oppfattes som et strategisk valg i forhold til GATT/WTO og EFTA-EØS. Samtidig som utviklingen av støtteordningene og dereguleringen var en villet politisk prosess, som hadde til hensikt å tilrettelegge for bedre betingelser for eksport.

Som det fremgår av kapittelet som omhandler de norske forhandlingsposisjonene kan det ikke sies at Norge har en enhetlig strategi, med enhetlige interesser knyttet til liberalisering av verdenshandelen. Norge har defensive interesser å forsvare innenfor landbrukssektoren, samtidig som Norge har offensive interesser innen den eksportrettede fiskerisektoren. Dette innebærer at norske myndigheter ikke opptrer som en enhetlig aktør i forhandlingen i WTO. Dette er i samsvar med Hveems antagelser om at det er mest realistisk å anta at stater ikke har enhetlige mål, men opptrer ulikt innenfor ulike sektorer.

Den norske argumentasjonen er preget av en tosidighet. Norske myndigheter argumenterer aktivt for bruk av ikke-handelsmessige hensyn innen landbrukssektoren. Det multifunksjonelle landbruket er selve kronargumentet for å særbeskytte landbruket. Samtidig med dette tar Norge til orde for multifunksjonalitet bare er gyldig for landbrukssektoren, og ikke i fiskerisektoren. Dette er basert på egeninteresser. Norge har alt å tape på at ikke-handelsmessige hensyn blir benyttet innenfor fiskerisektoren, fordi dette kan fremtvinge andre hensyn enn de rent handelsmessige. Det er ikke noe særegent for Norge å argumentere for frihandel i en sektor og ønske beskyttelse i en annen. Det som dog er særegent er nettopp koblingen mellom landbruk og fiske.

De norske forhandlingsposisjonene er basert på et ønske om å videre liberalisering av handelen med sjømat, samtidig som norske myndigheter ønsker å bevare støtteordningene og importvernet i landbrukssektoren. Foreløpig har det ikke vært aktuell politikk å ofre landbruket for fiskerihensynene. Presset i WTO for ytterligere liberalisering av landbrukssektoren er stort. Sterke land og grupper av land, som USA, EU og Cairns-landene jobber aktivt for å få i stand en omfattende avtale for landbrukssektoren. Selv om prosessen fram mot en ny handelsavtale i WTO er lang, er det stor sannsynlighet for at en ny avtale vil påvirke utformingen av norsk landbrukspolitikk i mye større grad enn forpliktelsene etter Uruguay-runden. Ettersom forhandlingene skrider fram kan dette også få betydning for de norske forhandlingsposisjonene. Jo nærmere en avtale for landbrukssektoren, jo større er antakeligvis også sjansene for at norske myndigheter innser at slaget er tapt, og jobber mer målrettet for å utforme en norsk landbrukspolitikk som er i samsvar med forpliktelsene som vil komme på sikt innenfor WTO.



## Kildeliste

Andersen, Ib (red) 1990:*Valg af organisationssociologisk metode- et kombinasjonsperspektiv*. København: Samfundslitteratur.

Dahl Jakobsen(1982):”Informasjonstilgang og likebehandling i den offentlige virksomhet”. Kap 3 i Mikalsen og Sagdahl(red):*Fiskeripolitikk og forvaltningsorganisasjon*. Universitetsforlaget. Oslo.

Eksportutvalget for fisk(2004):*Eksportstatistikk 2002*. <http://seafood.no/fakta/eksport>. Tilgang februar 2004.

EU(2004): *Reformen av den gemensamma jordbrukspolitikken*.  
[http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/index\\_sv.htm](http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/index_sv.htm). Tilgang mai 2004.

Farsund,A(2002): ”Skilleveier i norsk landbrukspolitik”. Kap 3 i Rommevedt(red.):  
*Matmakt. Politikk, forhandling, marked*. Fagbokforlaget. Bergen

Fas.usda.gov(2003):*The U.S WTO Agriculture Proposal*.  
<http://www.fas.usda.gov/itn/wto/proposal.htm>.

Fiskeridepartementet/eksportutvalget for fisk (2000): *Norsk fiskerinæring og Millenium-runden i WTO*. Arbeidsdokument januar 2000.

Fiskeridepartementet(2003):*Nøkkeltall. Fiskeri og havbruk 2003*.  
<http://odin.dep.no/fid/norsk/publ/veiledninger/008051-120036/index-dok000-n-n-a.html>.  
[Tilgang februar 2004](#).

Gourevitch, P(1986): *Politics in Hard Times. Comparative responses to International Economic Crises*. Cornell University Press. Ithaca and London.

Grønnevet(2002):*Fiskeri-fra statlig styring til moderne industri*. I Horisont nr1/2002.



---

Hallenstvedt,A(1982): *Med lov og organisasjon. Organiseringen av interesser og markeder i norsk fiskerinæring. Universitetsforlaget. Tromsø.*

Harstad(2000):*Forhandlingsmetodikk i WTO. Teoretiske resonnementer. NUPI. Notat. Oslo.*

Helland,L (2000):*Grenser for segmentering?Modellresonnementer og empiri. Makt-og demokratiutredningen 1998-2003. Rapportserien nr. 14,april 2000.*

Hernes,H.K(1999): *Forhandlingsmakt eller argumentasjonsbyrde?. En analyse av Hovedavtalen for fiskerinæringen og avviklingen av fiskeristøtten. Avhandling for dr. polit-graden. Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Tromsø.*

Hersoug (1992): "Norsk fiskerinæring i landanalyse".Kap 5 i Hersoug (red): *Fiskerinæringens hovedtrekk. Landanalyser av Danmark, Færøyene, Grønland, Island og Norge. Nord*

Hoekman og Kostecki(2001): *The Political Economy of the World Trading System. Second Edition. Oxford University Press.*

Hoel,A.H(1999):"Ikke en fisk å gi. Norge, EU og fiskeriene". Kap 11i Claes og Tranøy(red):*Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen. Fagbokforlaget. Bergen.*

Hveem, H (1994): *Internasjonalisering og politikk. Norsk utenriksøkonomi i et tilpasningsperspektiv. Tano.*

Inst.St.nr 93(1998-1999):*Innstilling fra næringskomiteen om perspektivene på utvikling av norsk fiskerinæring.*

Innst.St.nr 118, 2003-2004:*Innstilling fra utenrikskomiteen om En verden av muligheter, globaliseringens tidsalder og dens utfordringer.*

Jacobsen, S-E (1998):*Den politiske reguleringen av aktivitetene i det norske fiskerisystemet i etterkrigstiden. Regulering for stabilitet eller konkurranse? SNF-rapport 21/1998.*

Katzenstein, P (1985): *Small States in World Markets. Industrial Policy In Europe*. Cornell University Press. Ithaca and London.

Landbruksdepartementet(2001): *WTO Agricultural Negotiations-Proposal by Norway*. <http://odin.dep.no/ld/mf.statements/proposal/020031-99071/index-dok000-b-f-a.html>.

Landbruksdepartementet(2003a): *Første utkast til forhandlingsløsning på jordbruk*. Pressemelding 12.2.2003. <http://odin.dep.no/ld/norsk/internationalt/020061-210026/index-dok000.b-f-a.html>.

Landbruksdepartementet(2003b): *Inga gladmelding frå Harbinson*. Pressemelding 19.3.2003. <http://odin.dep.no/ld/norsk/internationalt/wto/020061-210029/index-dok006-b-n-a.html>.

Landbruksdepartementet(2003c): *Special Session of the Committee on Agriculture*. Informal meeting, 24-28.2.2003. Statements by Norway. <http://www.dep.no/ld/norsk/tema/internationalt/wto/020031-090015/index-dok000-b-f>.

Landbruksdepartementet(2004a): *Multifunctional Agriculture- the case of Norway*. <http://www.dep.no/ld/html/multifunc/multifunc3.html>. Tilgang april 2004.

Landbruksdepartementet(2004b): *Levedyktig landbruk I hele Norge*. <http://odin.dep.no/ld/norsk/tema/internationalt/wto/020061-211012/dok-bn.html>. Tilgang august 2004.

Langhelle, O (2001): *WTO-forhandlingene –Et utenrikspolitisk møtested for norsk innenrikspolitikk?* RF-rapport 2001/232.

Leigh Bailey(1997): ”Norsk fiskeripolitikk”. Kap. 6 i Knutsen, Sørbø og Gjerdåker(red): *Norges Utenrikspolitikk*. Christian Michelsens Institutt/ Cappelen Akademisk Forlag. Oslo.

---

Ludvigsen,S(2003): *Kan regjeringen sikre sjømatnæringen markedsadgang på linje med våre konkurrentnasjoner?* Innlegg på FHLs generalforsamling 9.april 2003.

[http://odin.dep.no/fid/aktuelt/taler/statsraad\\_a](http://odin.dep.no/fid/aktuelt/taler/statsraad_a).

Ludvigsen,S(2004): *Tollsatser, kvoter og dumping. Fiskerinæringens bøyg!* Innlegg i Aftenposten 5/3-04.

Nersten og Hegrenes(2003):*Landbrukets rolle og fremtid i distriktpolitisk sammenheng*. Senter for matpolitikk og marked. Norsk Institutt for landbruksøkonomisk forskning.

Nersten og Mittenzwei(2003):*Globale forhandlinger stiller norsk landbruk ved en korsvei*. Kronikk i Aftenposten 18.9.2003.

Nordby,T (1994):*Korporatisme på norsk.1920-1990*. Universitetsforlaget. Oslo.

NOU 2003:19:*Makt og demokrati*. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen.

Petersen(2003): *Svar på Interpellasjon i*

*Stortinget*.28.3.2003.[http://odin.dep.no/du/norsk/aktuelt/taler/innlegg\\_stortinget/032121-090009/index-dok...](http://odin.dep.no/du/norsk/aktuelt/taler/innlegg_stortinget/032121-090009/index-dok...)

Sagdahl(1982):”Struktur, organisasjon og innflytelsesforhold i norsk fiskeripolitikk”.

Kap 2 i Mikalsen og Sagdahl(red): *Fiskeripolitikk og forvaltningsorganisasjon*.

Universitetsforlaget. Oslo.

Seip,Å(2002):” Fra marked til forhandlinger. Utviklingen av forhandlingssystemet i jordbruket”. Kap 5 i Rommetvedt(red):*Matmakt. Politikk, forhandling, marked*.

Fagbokforlaget. Bergen.

Steen, A (1988):*Landbruket, staten og sosialdemokratene. En komparativ studie av interessekonfliktene i landbrukspolitikken i Norge, Sverige og England i 1945-1985*.

Universitetsforlaget. Oslo.

St. melding nr. 51 1997-1998:*Perspektiver på utviklingen av norsk fiskerinæring*.

Fiskeridepartementet.

St. melding nr.19 2002-2003:*Rammebetingelser for internasjonal handel.*

Utenriksdepartementet.

Stræte og Jakobsen(2002):” Integrasjon og konkurranse. Strukturendringene i matvaresystemet”. Kap 8 i Rommetvedt(red):*Matmakt. Politikk, forhandling, marked.* Fagbokforlaget. Bergen.

Tenold og Norvik 1998: ”En historisk skisse av GATT og Norges handelspolitikk 1947-97”. Kap.4 i Melchior og Norman(red) (1998): *Fra GATT til WTO. Handelspolitiske utfordringer ved GATTs 50-årsjubileum.* Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Oslo.

Utenriksdepartementet(2001):*Verdens Handelsorganisasjon. Ministerkonferansen. Ministererklæring.*<http://odin.dep.no/ud/norsk/handelspolitikk/032121-990003/index-dok000-b-f-a.html>.

Utenriksdepartementet(2003): *WTO:Comprehensive Spesific Drafting Input:Norway.* 10.2.2003.<http://odin.dep.no/ud/norsk/handelspolitikk/wto/doha/p30003716/03212-990056/ind...>

Utenriksdepartementet(2004):*EUs landbrukspolitikk.*<http://odin.dep.no/ud/norsk/europa/politikkomraader/landbruk/bi.html>. Tilgang mai 2004.

Veggeland,F (1997): *Internasjonalisering og nasjonale reformforsøk. EU, GATT og endringsprosesser i Landbruksdepartementet og jordbrukssektoren.* Arena Report No.3. Oslo.

Veggeland,F(1999):*Wto og EU som rammer for norsk matpolitikk.* Arena Working Paper No.14 1999. Oslo.

Veggeland,F(2000): *Landbruk, makt og internasjonalisering. Politikk og forvaltning i norsk landbruk 1976-1999.* Makt- og demokratiutredningen. 1999-2003. Oslo.

Veggeland, F(2001a):” Norsk landbrukspolitikk- Nye rammer”. Kap 13 i Tranøy og Østerud(red):*Mot et globalisert Norge? Rettslige bindinger, økonomiske føringer og politisk handlingsrom.* Gyldendal. Oslo.

---

Veggeland F(2001b):*Norsk Ole Brumm-politikk i ny WTO-runde*. Kronikk i Aftenposten 7.11.2001.

Veggeland,F(2002):” Matpolitikken internasjonale rammebetingelser”. Kap. 2 i Rommetvedt(red):*Matmakt. Politikk, forhandling, marked*. Fagbokforlaget. Bergen.

Østerud,Engelstad,Selle(2003): *Makten og demokratiet. En sluttrapport fra Makt-og demokratiutredningen*. Gyldendal Akademisk. Oslo.

Øverbye og Bottheim(1995): *Uruguayrunden-GATT/WTO: Tidsskille for norsk jordbruk*. Landbruksforlaget. Oslo.

Waltz,K (1979): *Theory of International Relations*. Reading, Mass:Addison-Westley Publishing CO.

Wiig,H(2002): *Virkninger for norsk fiskerinæring av en ny forhandlingsrunde I WTO. Simulerte reduksjoner i handelsrestriksjoner i den internasjonale likevektsmodellen GTAP*. Notat. NUPI. Des. 2002.

WTO(2003):*Agriculture-Negotiations modalities revised first draft*.[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/negoti\\_mod\\_2stdraft\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negoti_mod_2stdraft_e.htm).

WTO(2004a):*WTO Agriculture Negotiations. The Issues and where we are now*.  
[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/negs\\_bkgrnd00\\_contents\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgrnd00_contents_e.htm)

WTO(2004b): *Text of the ‘July package’ — the General Council’s post-Cancún decision*. [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/draft\\_text\\_gc\\_dg\\_31july04\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/draft_text_gc_dg_31july04_e.htm).

Aviser:

Bondebladet 6.2.2003. *Vi må tenke nytt allerede*.

Bondebladet 8.6. 2004. *Statsråd tror ikke på WTO-allianse mellom bønder og u-land*.

Aftenposten 15.5.2002: *USA-støtte til landbruk irriterer*.

Aftenposten 28.3.2003. *Subsidier forkludrer fiskehandel.*

Aftenposten 7.9.2003. *U-landene får lite gratis i WTO-forhandlingene.*

Aftenposten 8.9.2003: *Høyt spill om verdenshandelen.*

Aftenposten 11.5.2004: *EU tilbyr kutt i matsubsidiene.*

Aftenposten 11.6.2004. *Trusler fra en skremmende verden*

Aftenposten 2.8.2004a: *Dette ble WTO-landene enige om.*

Aftenposten 2.8.2004b: *Petersen beklager tidspresset.*

Nationen 14.9.2003. *Gabrielsen:-WTO-forslaget er ikke akseptabelt*

Nationen 29.1.2004. *Lunken til WTO-allianser*

Nationen 9.3.2004: *Åpner for landbrukskutt.*

Nationene 4.8.2004:-*Si sannheten, Sponheim.*

---